THE COMMITTAL OF CANADIAN FORCES TO PEACE SUPPORT OPERATIONS

Prepared for the Board of Inquiry - Croatia

by Angus M. Brown, OMM, CD, MA

Colonel (Ret'd), Canadian Armed Forces

Introduction

This paper provides background on the commitment of the Canadian Forces (CF) to peace support operations. It is in three parts.

In Part I, the actions necessary for the process of committing troops will be reviewed. The sequence of actions, responsibility centres and decision makers will be identified.

Part II covers the historical period of 1991 to early 1993. Some background on the situation in which the CF and the Canadian government found themselves is provided to situate the circumstances of the day. The sequence of actions is traced concerning the deployment of the first units to Op HARMONY and Op CAVALIER, Croatia and BOSNIA-HERZEGOVINA respectively.

Part III notes any divergences between the previous two parts. It provides an analysis of whether the facts matched the form and outlines any areas of possible concern.

Part I – The Process

General

When a country asks its military to lend muscle to its national policy, it is a serious business. Military units are designed to fight, or support those who do. In the performance of their duties the possibility of some members being hurt or injured is always present. No other political decision is as grim, nor does any other carry the same possibility of disaster. Military people understand and accept that they are liable for the ultimate sacrifice but they depend upon there being a logical and considered process in place to govern such a serious decision which may put them, at the very least, in harm's way.

In Canada, a democracy, the government of the people makes the ultimate decision to call upon the armed forces to execute tasks. In some cases, aid to the civil authority for instance, the methodology is clearly defined and codified by law and regulations.[1] When the Canadian Forces (CF) are to be used in a wartime situation, the initiation of their involvement would likely stem from a hostile act against the country or

one of its collective security partners. The government would normally be clear in its resolve to respond with military measures for the prosecution of the war. In peace support operations, however, there is a degree of discretion for the government about whether or not to become involved.

Capability-Based Planning

The Canadian approach to overall defence planning is to use a capability-based method. This planning process develops force employment options for contingency operations based on the current force structure and force strength. This is opposed to commitment-based planning in which the force is designed and given resources to meet firm commitments found in the defence policy of the nation.

The capability-based approach is a pragmatic solution to the problems of lack of resources, poor strategic guidance and changing situations. In this model, the determinants are budgetary and personnel ceilings. It is a "business-like" model, emphasizing the capabilities of the defence forces which, in turn, are limited by the resources provided. Capability-based planning is effective when commitments are unclear or may change rapidly. One drawback with this methodology is that it is critical to know when the capabilities of the defence forces are exceeded. This is often more difficult to do than it sounds. Capabilities are not always easily identified, beyond the most basic accounting of numbers of people, equipment and dollars. Intangibles such as psychological combat stress, the level of training, changing technology, availability of resources from allies and the tempo of future operations are all difficult to quantify. The inclination of military planners should be to consider the "worst possible case" scenario but this may prove impractical or politically impossible when politicians and policy planners are pressing the defence establishment to assume more and more missions. Capability-based planning implies that forces will be used wherever and and whenever the leadership feels that it is feasible to do so. Thus there is little focus to the training and the military planner will assume that the force must be prepared to do a wide spectrum of missions, and organize training accordingly. Unless carefully controlled, the problem becomes one of training for every possible eventuality and being well-trained for no single mission.

Commitment-based planning, on the other hand, is somewhat more user-friendly for the military planner. In this case, military commitments are clearly identified, the forces needed to accomplish the mission for those commitments are estimated and a military structure is built to accommodate the need. The difficulty with this approach is that it requires firm strategic direction concerning the missions and tasks which the military establishment is expected to accomplish. This may not be an easy task for the political leadership, nor one which is palatable for any number of reasons. Secondly, it is incumbent upon the government, once they have given a clear indication of the mission(s) to be accomplished, to provide resources to build a force to do this. If they do not, it logically follows that some part of the commitment must be cancelled. Commitment-based planning also has the effect of providing focus for training and equipping of a military force.

Peace Support Operations

Peace support operations include a wide spectrum of situations. Those that are applicable to the military are normally thought of as the classic peacekeeping missions -- the deployment of observers or units to supervise cease fire agreements. They may, however, include more warlike missions which range in intensity from the Gulf War to the more robust type of peacekeeping which has become characteristic of the 1990s. Generally speaking, countries contribute troops to such missions on their own initiative and not out of a duty to a collective security agreement. Thus, the discretion about whether to contribute or not, and in what degree, are decisions to be made by national governments. Most, but not all, peace support deployments over the past 50 years have begun with an initiative at the United Nations. For purposes of discussion, this paper will centre on UN peace support operations but the principles are equally applicable to similar operations under the auspices of other international organizations.

Canadian military involvement in such a mission is the result of a five-level, highly interactive, interdepartmental process. The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) is the lead department.[2] This means, technically, that they will co-ordinate all other government departments and agencies including, where possible, Non-Governmental Organizations (NGOs), in the provision of a Canadian response to any proposed peace support mission. A section in DFAIT deals specifically with "peacekeeping" operations. This section, Directorate of Peacekeeping Operations, is the normal link with DND.

The first level of initiation for any proposed UN peace support operation will be at UN Headquarters in New York. There, the Security Council or the General Assembly will respond to debates on specific issues. More likely, the Secretary General will move on an issue to bring it to the attention of those bodies. He may appoint a Special Representative or himself attempt to deal with any developing situation.

At most embassies and missions headed by a DFAIT ambassador, there is a CF officer with a small staff. This CF Attache or military advisor's job is to provide military advice to the mission and to work with his counterparts in the organization and in the country to which the mission is accredited. In New York at UN Headquarters, the Canadian Ambassador has on staff a Colonel who is responsible for liaison with both UN officials and DND in Ottawa. This military advisor on the staff of the Permanent Representative Mission in New York (PRMNY) is a vital link. Normally, it is this officer who first makes DND, and often DFAIT, aware that UN action is contemplated on any particular issue.

The military staff in National Defence Headquarters (NDHQ) will deal with the issue as it becomes evident or probable that military forces may be needed. This staff is currently called the Joint or "J" staff. Grouped under the Deputy Chief of Defence Staff (DCDS), it is headed by a Brigadier General who is responsible for co-ordinating the operations of military forces. It is sometimes referred to in documentation as the

Operations Staff, although it collates input from logistics, personnel, intelligence and subordinate command staffs.

The senior leaders of DND are briefed in a number of ways. They may be updated on a regular basis, on an as-required basis, individually, collectively, orally or by written correspondence. The Daily Executive Meeting (DEM) is a gathering of the most senior military and civilian officials and is a common time for them to be briefed on current matters and to issue direction.

In most cases, the international situation will be monitored continually by all concerned. The PRMNY, DFAIT and DND's internal Policy Group will normally all be watching any developing area of concern and share information constantly. The Policy Group in DND is headed by an Assistant Deputy Minister, normally the most senior one in the department. The Policy Group watches the strategic picture, assesses the factors which may involve or pertain to Canada, and keeps contact with DFAIT.

At the UN level, projected operations follow relatively standard steps. Once a requirement is identified, the Secretary General will likely appoint a Special Representative to conduct the diplomacy needed to resolve the issue. If a peace support operation is contemplated, the UN mounts a technical reconnaissance to establish the administrative and control arrangements for the force. Normally there follows a consultation phase during which various nations with interest in the situation are consulted. Once the form of the peace support mission is determined, the UN makes informal requests to potential troop contributing nations. A UN Security Council resolution follows to give a legal mandate to the mission. Then the UN asks formally for troops to be contributed by members. Deployment follows in accordance with negotiations and arrangements agreed by the UN and participants.

For the most part, Canadian DFAIT and DND staffs begin as soon as possible. They work concurrently with the diplomatic activity and then complete their work on the receipt of the informal request by the UN. The initial warning by PRMNY allows the respective staff to do many of their preliminary preparations with minimum delay. After the UN informal request, the Canadian staffs finalize their staffing and go forward to obtain government approval for specific contributions. This avoids the diplomatic embarrassment of being asked formally later for something Canada cannot provide. Staffing is done concurrently in both DFAIT and DND. Staff of both departments co-ordinate at each step up to the Ministerial level. If a Cabinet decision is required, both ministers make recommendations that, because of the close staffing, will be the same in almost all cases.

If it appears that Canada will be involved in a substantial way, Canadian representatives will try to attend the initial UN technical reconnaissance to have a look at the area in which they will deploy. When Canada supplies logistic and administrative support to the mission, it is equally important to begin planning at this stage.[3]

Within DND, the staff will consider a number of factors. The staff uses a series of guidelines. These have been refined over the years but, in 1989, they included:

a. the peacekeeping mission should be associated with at least a reasonable expectation of a negotiated settlement;
b. the peacekeeping organization should be responsible to a political authority, preferably the United Nations (however, as in the case of the MFO, other non-UN proposals will be considered);
c. the sponsoring authority should receive reports and have adequate powers to supervise the mandate of the mission;
d. the peacekeeping mission should have a clear mandate, adequate to permit it to carry out its assigned function;
e. the parties to the conflict accept the presence of the peacekeeping mission and agree to maintain a cease fire;
f. Canadian pariticipation in the operation is acceptable to all concerned;
g. There should be an agreed and equitable method of financing the operation; and
h. The Canadian Armed Forces have the resources to undertake a new commitment bearing in mind their other priorities and commitments.[4]

Practitioners are quick to point out that these are merely guidelines and not an immutable checklist. Both DFAIT and DND share the same list. One former Director of International Policy (DI Pol) at NDHQ noted that a positive response might be made to only a few of the guidelines. He stated that "...there may be pressing reasons to participate in a mission. The aim is to ensure that the Government retain the greatest amount of flexibility in their decision-making." [5] Another officer holding the same appointment confirmed this at another time in responding to an internal DND Chief of Review Services audit concerning peacekeeping operations wherein the Policy Group was challenged to delineate who was responsible for ensuring that each criterion was filled. He noted, "...there is no split in responsibility...[External Affairs] are lead department on peacekeeping and will obviously look to DND to varying extents for advice on various criteria, but ultimately the criteria are governmental ones and form a 'seamless web'." [6]

The MND, apparently, may commit forces on his own, according to Sparling, if the numbers are small and risk is minimal. In cases where the risk or numbers are high, both ministers prepare separate but co-ordinated memoranda to Cabinet.[7] Normally the Cabinet Committee on Defence and Foreign Policy considers the recommendations from Ministers. The matter may or may not be referred to Parliament for debate.

The question of Parliamentary debate is one which has raised remarkably little notice among the Canadian public at large. David Bercuson, in his book "*Significant Incident*" concerning the Somalia affair, is highly critical of the way both the Conservative and Liberal governments have used Parliament. He contends that debate in

the House of Commons has not been thorough and that no real answers concerning UNPROFOR were ever given by the government in power.[8]

Melanie Bright, a graduate student at RMC, did her thesis on parliamentary oversight of peacekeeping operations and she also concluded that it has not been effective. She notes that, equally, the Canadian public and Members of Parliament have not been eager to be informed. She quotes three government reports that agree that such oversight has been lacking but points out that there is no concensus on the form this oversight should take. Her conclusion is that Parliament is invoked to give only the "bare legitimacy" to peace support missions for the military. She rejects the argument that time normally precludes the Commons, or Commons committees, being more adequately informed. Her conclusion, in part, is that both the public and the Commons are content "to nurture a long love affair with peace operations."[9]

In this regard, most of the peace support missions have not been designated as "Active Service" under the meaning of the National Defence Act. To do so, MND would have to table an Order in Council in the Commons which would trigger, within ten days, a session of Parliament (or recall if it is not in session) to debate the issue. Instead, various MNDs have simply made statements or introduced resolutions in the House announcing the peace mission. Normally this provides for a modicum of debate or, at least, an opportunity for Opposition parties to make answering statements. Even when debate has taken place, it has normally been lacklustre and inconclusive because of the presence of a government majority.

Part II – The Balkans Commitment

General

Having looked at how the process, in its purest form, should work, it may be instructive to recount the steps which were actually followed in the commitment of CF elements to Operation HARMONY (the initial UNPROFOR deployed primarily in Croatia) and to Operation CAVALIER (the subsequent expansion of UNPROFOR in Bosnia-Herzegovina, sometimes referred to as UNPROFOR II).

The Tenor of the Times

To better understand the events as they transpired, it is necessary to bear in mind the backdrop against which they occurred. Actions often take on a different hue when the circumstances of the day are considered. Historians looking backward can be critical but, like any armchair strategist, they are not subjected to the difficulties of the moment or what Clausewitz called "friction" in war. Outside factors influence the mindset of actors. What seems irrational to historians at first glance often becomes more understandable when the social milieu in which the actions occurred are considered. The situational picture of 1991 and 1992 casts a certain light over the events as they transpired. To what degree any single factor, or any factor in combination with another, held particular

influence on the events is difficult, if not impossible, to measure. But the tenor of the times cannot be ignored.

It is not in the nature of military planners and generals to erect stumbling blocks in the way of government policy. The military psyche is extremely task oriented and most of a military lifetime is spent in the "Can Do" mode. It is not surprising, then, that military staff officers routinely accept the fact that they are being asked to do risky or difficult things. There is a certain cachet in being able to overcome adversity and to succeed in whatever task is set by political masters.[10] In direct opposition to this is the duty to exhibit loyalty downward, to protect the troops under one's command and to raise objections to tasks which may place exorbitant demands upon those troops. It may be impossible for military staffs to balance these conflicting ethical demands, especially in times of downsizing and turbulence such as the CF found itself experiencing in 1991 and 1992.

In 1991, the CF was in the process of experiencing severe dislocation of its institutional foundations. The 1989 White Paper on Defence had set a new course for the CF with the promise of increased funding and new capital expenditures. The timing was unfortunate as, in late 1989, the Berlin Wall and most of the former Communist empire tumbled. State after state previously arrayed against the western NATO alliance fell and embraced capitalism and democracy. The result was an immediate outcry against defence spending by a multitude of interest groups and increasing pressure to return the "peace dividend" to public coffers for use by anyone but the military. The Canadian government was no different from many others around the world and saw the chance to respond to the peace euphoria by cutting the size and budget of DND. In almost a heartbeat, defence spending was cut. The 1992 budget gouged deeply into the defence establishment and, defining defence policy by means of a budget statement, accelerated the decision to withdraw the Canadian contribution of stationed forces in Europe for NATO duty.

Major staff planning began to cut personnel, disband some units and bring others home to Canadian bases. A major equipment redistribution plan was constructed to re-equip units reduced in previous cuts. For the most part, equipment redistribution would fill in the gaps with old equipment instead of the anticipated new capital buys. Elaborate plans were constructed to close out a Canadian presence in Europe of over 40 years. The volume of work was high in doing so, exacerbated by new and more stringent regulations in Germany on environmental and customs matters, the need to move dependents, to turn physical plant over to the host nation and to maintain a modicum of NATO operational readiness to the last possible minute. The plans were complex and working against tight deadlines.

In some quarters, the return from NATO signalled a crisis in defence policy. In competition for scarce resources, there was a general feeling of having to justify the roles of the CF. Nowhere was this more apparent than in the army. Being in NATO was the key to maintaining a high level of readiness, equipment and training because of the commitment to field at least one operational brigade and, by extension, formations in

Canada for reinforcement and sustainment. Many of the roles of the army were founded on a high-intensity central European battlefield task. Now, with this touchstone removed, some analysts called into question the need for an army – at least one with major equipment and large standing strength. Both the air force (in NORAD) and the navy (on the coasts) could spin roles from the defence of Canada requirement. Defence of the homeland was the traditional first task of all White Papers on Defence. But most politicians and analysts had a more difficult time with the idea of Canadian tanks and mechanized forces moving across the country to to engage any enemy lodgement, situated as Canada is just north of the United States. If ground forces were to be needed at all, the theory went, surely they needed to be light forces capable of moving quickly by air to a point of incursion or, in another context, to simply give aid to the civil authorities when disaster struck.

In late 1991, massive downsizing was planned for the personnel strength of the CF and the civilian component of DND. A huge program was devised to move quickly to new, lower personnel targets. This Force Reduction Program (FRP) was introduced initially for non-commissioned members of the CF and later for officers. The plan was a psychological shock for many, especially those whose military trades and occupations were to be cut. The FRP was quite popular because of the monetary incentives it contained. Further, it was commonly known that the success of the first FRP iteration meant that it would likely be repeated for other rank and trade groupings as needed. Personnel turbulence, always a difficult factor to manage, was increased as large numbers of people, not always the ones to which the program had been aimed, left the military. At the same time, the civilian component was in the process of taking full advantage of Public Service downsizing initiatives. The result was a major dislocation of personnel throughout DND and the introduction of uncertainty, worry or unhappiness among the troops.[11]

A cynic might conclude that the increase in peacekeeping activity in the period after 1989 was a ploy by a desperate military establishment, led by the army, to make themselves relevant to a post-Cold War world. There is no doubt that this concept may have been attractive to some. Conversely, there were just as many military planners and thinkers who saw peacekeeping as a necessary evil. Peacekeeping occupied military members and provided some low level training and experience on foreign missions. Others warned that peacekeeping was not, however, a major military task and mighthave the effect of distracting from effective warfighting. This was especially possible in the pre-Yugoslavia UN missions when contingents were small, relatively inactive and routine. The major army UN mission, Cyprus, had been going since 1964, was relatively stable, and often was seen as a drain on formed units. Smaller UN jobs caused disruption because they relied on individuals rotating at various times of the year, often leaving their parent units without replacements.

Peacekeeping had always been a major activity for the CF. At various times since 1948, Canada had assigned officers to monitoring missions as UN Military Observers (UNMOs). Since 1956 formed units, or elements thereof, had gone to participate in almost every UN mission which had been activated. Indeed, missions other than those

under UN auspices (eg., Multinational Force Observers in the Sinai and ICCS in IndoChina) were also included in the umbrella of peacekeeping for purposes of CF operations. Peacekeeping was often referred to as another way for Canada to contribute to world stability and peace, if not on a par with collective security alliances, a close second. After a hiatus since the late 1960s and throughout the 1970s, peacekeeping missions began to multiply in 1989 with two forces, UNIMOG (along the Iran-Iraq border) and UNTAG (in Namibia) established.[12]

It became obvious to many that the post-Cold War world was not going to be the secure and worry-free place that many had hoped it would be. Errant states still existed and newly-found independence from former masters did not guarantee stability of borders and the end of conflict. Peacekeeping in various forms seemed to be a method of answering some of the questions posed by the new world order.

Public perception was that peacekeeping was good and that the CF should partake in this endeavour for the sake of world peace. This general public opinion persisted from after the fall of the Berlin wall in 1989 to well after the period of the expansion of UNPROFOR in 1992. While it varied somewhat, depending upon the progress of peace negotiations, problems in some missions and the treatment of affected populations and the peacekeepers themselves in contested areas, public support for the concept of peacekeeping remained remarkably consistent throughout the 1990s. There was a particularly strong support for peacekeeping in the early part of the decade, the period under consideration here.[13]

The Gulf War in 1990-91 gave Canadian defence planners food for thought. There was some question as to whether or not the ground forces of the CF would be able to participate in high-tech, high-intensity warfare at all. While Canadian aircraft and ships could deploy and work within the allied coalition, there were major problems with moving and equipping a sizeable army formation. To the chagrin of many in the army, only a field hospital and a small guard company actually arrived in theatre and their role was miniscule. Some questioned the capability of the army as it became apparent that some allies had surpassed the technological threshold of the CF ground forces. Re-equipment with the latest state of the art technology had stalled in Canada because of a lack of previous capital expenditure. Some, even in the army itself, questioned at what level army units would be able to operate effectively and the role best suited for Canadian ground formations.

One other effect of the Gulf War was the growing idea that there was some sort of innate right or duty on the part of developed countries to intervene against what was obviously a rogue state capable of disrupting world peace.[14] While the military coalition action against Iraq was an extreme example, motivated possibly as much by American national interests as much as international altruism, the idea of intervention began to gain prominence. As a counterbalance to US interests, many saw the United Nations as a medium to effect this new international approach. Even American stategic thinkers, perhaps anxious to erase any doubts about their country's sincerity, began to pay more

attention to peacekeeping and the US moved to support peacekeeping operations with tangible contributions in various regions.

This fitted well with Canadian government foreign policy developed after the Cold War. According to Normal Hillmer, the thrust of Canadian policy was to push for strong action to support democratic values and human rights. A new emphasis was placed on internationalism to counteract the decline of state independence as a result of technology, economic globalization and the lack of a bi-polar geopolitical model. Both Ms McDougall, the Secretary of State for External Affairs (SSEA), and Prime Minister Mulroney made speeches in 1991 extolling the virtues of the UN and postulating that it might be necessary to intervene within the nominal boundaries of a country to protect the greater good. Canadian diplomats boasted that they had been influential in the drafting of the first edition of the UN Secretary-General's "Agenda for Peace", a tract in which Boutros Boutros-Gali described a more interventionist and "muscular peacekeeping".[15]

This, then, was the situation in 1991 and early 1992. The Canadian government was under pressure from its NATO allies because of what some considered unseemly haste in withdrawing its forces from Europe. That withdrawal and the Gulf War had raised real concerns among military planners about the capability and relevance of a cash-starved CF, primarily but not exclusively with regard to the army. Defence budget restrictions were causing severe morale, personnel, equipment and policy problems as the CF downsized. Peacekeeping was regarded by many as a Canadian specialty and seemed to be on the verge of being newly invigorated. Military staff officers, imbued intrinsically with a desire to overcome challenges to complete the mission given them, were torn between survival (sometimes in a very personal sense), duty, changes of government policy and concerns about the future.

Op HARMONY

Difficulties in the Balkans were yet again creating a potential flash point in international relations. The declaration of independence from Yugoslavia of the fledgling republics of Croatia and Slovenia in June of 1991 resulted in battles with ethnic groups within the new countries and with the Yugoslav Army. The situation in Slovenia resolved itself fairly rapidly over a period of ten days but the Croatian situation deteriorated into fighting between Croat and Serb factions with the Yugoslav national army supporting the latter. Throughout the new Croatia, fighting continued despite a number of cease-fire agreements and the deployment of a European Community Monitoring Mission (ECMM) in July 1991. Canadian participation in this mission was dubbed Operation BOLSTER and totaled 15 Canadian officers in theatre from September 1991 to September 1994.

The United Nations attempted to broker peace agreements in the area and to stop the fighting with a view to stabilizing the political situation so that humanitarian assistance could be provided to the refugees displaced by the conflict. To this end, the Secretary General's representative, Mr Cyrus Vance, brokered a cease-fire agreement in January 1992 which called for an initial United Nations Military Liaison Mission

(UNMLM) to provide military observers to supervise the peace until a more robust peacekeeping force could be established.[16]

In Ottawa, the staff at NDHQ watched the Balkan crisis and the international attempts to diffuse it. Both ADM (Pol and Comm) staff and the Operations Staff had been keeping close watch on the developing crisis. A number of preliminary staff actions were taken. These included alerting the CDS and DM to the possibility of the operation and some basic staff checks to calculate the potential of the CF to respond if called upon later to provide troops.

ADM (Pol and Comm) officially informed the CDS and Deputy Minister (DM) of the possibility of a call for CF resources so that they could alert the MND. He informed them of the fact that the UN Security Council might meet as early as late November to consider the Balkan situation.

After noting that,"...no declaration as to the nature of Canadian participation has yet been made", ADM (Pol and Comm) went on to point out the fact that " Public statements by the Prime Minister and the Secretary of State for External Affairs have made it clear that the Government of Canada is both supportive of United Nations action in Yugoslavia and is prepared for Canadian participation in any UN mission there." This is a clear indication of the political will and intent of the government concerning any possible CF involvement in possible UN operations. It must have had some effect in setting the tone for any CF staff response to the situation.[17]

In the initial stages of the creation of the UNMLM, the Operations Staff had done an estimate of how many officers, and who, in the Angola (UNAVEM) and the Middle East (UNTSO) missions could be transferred to the former Yugoslavia. In conjunction with Headquarters of Mobile Command (HQ FMC), the operations staff began to consider the possibilities of deploying more CF assets to any potential force to be established. The Operations Staff also began to consider what form any potential CF contribution could take. The staff included other, often more detailed, assessments from HQ FMC, Air Command, NDHQ logistic movement staff and Canadian Forces Europe (CFE) and, on 1 November 1991, forwarded an estimate of the potential of the CF to participate in possible UN operations in the former Yugoslavia.

In their assessment, the staff noted that there were a number of options for Canada if called upon by the UN to contribute to a Balkans peace force and listed them as:

a. a peacekeeping force of an infantry battalion with attached support elements,
b. up to 30 officers (including those deployed with ECMM) for UNMO duties,
c. medical support and engineer support for humanitarian assistance with emphasis on de-mining and minor construction, and
d. airlift for humanitarian aid flights.

The staff noted some restrictions. The battalion group would not be ready to deploy for 30 days, the minimum standard degree of notice upon which units were

normally kept. Individual observers would be deployable in 15 days. The observation group could be deployed and operate concurrently with any other Canadian contribution to a peacekeeping force. Humanitarian airlift would be very limited because of the heavy commitment for CF airlift resources. The assessment gave a warning that airlift would need to be used for any deployment of CF assets and that it would be difficult to support both a humanitarian airlift contribution and to deploy troops at the same time.

In staffing the estimate, the operations staff made a number of assumptions. CFE troops would provide the earliest response since they were on a higher state of readiness than most Canadian-based units. It assumed that the unit would not re-configure drastically but that it would go with its personnel, vehicles and equipment mostly intact in its present establishment. The conclusion, therefore, was that Canada could deploy 30 observers and then an infantry battalion group of 900 to 1,000 people. This would be founded on CFE troops and the battalion would be composed of two rifle companies and an armoured reconnaissance squadron, augmented by the necessary medical, signals, police and other support elements to operate independently.

The staff seemed to be clear that the deployment of a force of this nature would be a difficult, if manageable, process. The staff noted that CFE was in the process of drawing down to 2200 personnel by summer of 1992, the implication being that this was not going to change. Airlift was also identified as a potential problem. Nevertheless, later in the month, DND informed External Affairs that DND could provide up to 30 UNMOs, a battalion group of approx 800 personnel, support to humanitarian operations and airlift for both in-country humanitarian missions and deployment of the CF units to any potential UN force.[18]

On 26 November, PRMNY transmitted copies of the latest information at the UN, including the Secretary General's report to the Security Council on the Vance meetings with protagonists 17-23 November in Geneva. At this meeting, the belligerents reached agreement on Croatia, lifting of blockades, withdrawal of Yugoslav Army units and a cease-fire agreement. The protagonists welcomed a UN peacekeeping force and agreed to the early deployment of UNMLM as an interim measure. PRMNY also included a copy of the draft Security Council resolution. Mr Vance had made clear that the provision of a UN force would only take place if the cease-fire were effective. There was mention made, as well, of humanitarian assistance to ease the suffering of civilians caught in the fighting.

On 27 November, the Cabinet Committee on Defence and Foreign Policy decided that Canada would support the UN in the event of a peacekeeping force being created in the Balkans and that the Secretary General was to be so informed. The formal decision on the composition of the Canadian commitment would be communicated on the receipt of a formal UN request but it was made clear that Canada would contribute troops.[19]

The UN approached Canada on 7 January 1992 to provide officers for UNMLM duty in Croatia. The next day, the DCDS Operations Staff informed the CDS that three officers currently serving in UNTSO could be made available. The indication was that

their tour of duty would only be a month or so. In a letter briefing the MND and requesting authority for the deployment of the UNMOs, ADM(Pol and Comm) noted that up to 50 observers would be deployed to the area of Croatia but that, because of cease-fire violations, the Secretary General would not recommend the deployment of a peacekeeping force at this time. However, he added, the provision of a full UN peacekeeping force was likely in future.[20]

Other elements of the CF were also beginning to take precautionary action to plan for a possible deployment. Headquarters of CF Communications Command, for instance, issued a preliminary warning order on 10 January 1992 to alert a strategic communications detachment to prepare for possible deployment of satellite communications. Other units were likewise preparing for deployment as news of the Balkans crisis continued to garner headlines in the world press.

The UNMLM was authorized in January and DND was notified that it was, indeed, the intention of the UN Secretary General to recommend the establishment of a peacekeeping force to the Security Council in late February 1992. After a meeting of potential troop contributing nations, the UN Secretariat asked Canada if it would consider the contribution of an infantry battalion of about 900, an engineer unit of 350, eight military police and five UNMOs. The Operations Staff estimated that this was possible but cautioned that the engineers may be problematic. Because of employment of engineer resources on other tasks, only 200 to 250 might be available.

ADM (Pol and Comm) pointed out five areas of concern for Canada in this request. They were:

a. the UN did not have host nation approval to date and it was not certain that Canadians would be acceptable to all concerned,
b. the mandate would be for one year but would likely extend much farther,
c. the UN deployment plan was not complete and might be difficult,
d. there was the risk of injury to CF personnel so that Rules of Engagement and the provision of proper equipment to defend themselves would be a prerequisite of CF participation, and
e. the financing of the UN operation had not been settled.

There is no indication that any of the concerns were, in themselves, cause for non-participation. The recommendation to the MND was that approval in principle be given for the CF to participate with a battalion of approximately 900, the UNMOs and Military Police asked for, some UN force headquarters staff, and a reduced engineer unit of only 200-250 vice the requested 350.[21]

Staff planning moved to a new plane as two faxes arrived in NDHQ in mid-February. The first was from HQ FMC and gave a more refined staffing check concerning forces available for any proposed UN deployment to the former Yugoslavia. It noted that the battalion group (composed of three rifle companies, one support company, a reconnaissance squadron, an engineer troop and support elements totalling

855 to 900) would be available from CFE resources. Because of the CFE reduction which was under way, the latest possible deployment date from CFE was set at 1 July 1992 to get the troops back by January 1993 so as not to impede the reduction plan in Germany and the army equipment redistribution plan flowing from that repatriation. The FMC staff noted that any further infantry battle group rotations into Yugoslavia would have to come from augmentation by Canadian-based units. The battalion group would be ready to deploy 30 days after warning.

For engineers, the situation was more grim. Sending a unit of 350 to Yugoslavia would mean the cancellation of engineer personnel rotations from Europe and the cancellation of all engineer support to a major army exercise being planned for summer 1992. After the initial unit returned, only a maximum of one engineer unit could rotate into the UN Balkan theatre before all Regular and Reserve engineer resources would be expended. This was a result of other engineer tasking and the paucity of engineer resources in the army at the time. The FMC staff concluded that the deployment of engineers was also feasible but entailed risk of further difficulties in future.[22]

Almost simultaneously, PRMNY sent a fax containing the UN Headquarters Directorate of Peacekeeping operational concept for the UN force to deploy into the Croatia area. The mandate of the force would be for six months but with renewals each subsequent six months as needed. The concept of operations was described as one of "UN Protected Areas" which would be demilitarized zones and safe havens for civilians. Yugoslav forces would withdraw to be replaced by UN forces and UN civilian police who would patrol and monitor the areas. This would assist the UN humanitarian work to proceed. One ominous note was sounded. The concept went on to state that, in times of tension, the UN force would interpose itself between or among belligerents to calm the situation. [23] The following day, after the Daily Executive Meeting (DEM) at NDHQ, the members were briefed on the UN concept for the force. The briefing indicated that Canada had been informally asked to contribute forces and the CF capability assessment prepared by the NDHQ Operations Staff was presented. The briefing went on to say that the Security Council, it was estimated, would be giving approval to the formation of the UN force in about a week and that reconnaissance parties could be dispatched as soon as 23 February. Lastly, the briefing reminded the audience that this would bring Canadian peacekeeping involvement world-wide to about 2,000 personnel and that there was also a looming commitment to Cambodia for up to 1,000.[24]

Staff in NDHQ accelerated their planning. A CDS message went to CFE to direct that repatriation planning for the engineer regiment there be suspended.[25] The Operations Staff began work almost immediately to draft a warning order to subordinate commanders, obviously reflecting a decision point being taken by the senior staff of NDHQ. They sent the Warning Order the same day. In it, NDHQ warned that the UN could create UNPROFOR as early as 19 Feb and that Canadian participation in the UN technical reconnaissance might be as early as the following week.[26]

The engineer problem continued to vex planners. In correspondence with NDHQ, among others, Brigadier General Clive Addy, the commander of 4 Canadian Mechanized

Brigade (or 1 Canadian Division Forward as the stationery indicated), addressed the difficulties which would be experienced with various options for engineers units to be deployed to any potential UN force. He noted the problems which could be created among the unit members with a deployment precluding the rotation of troops and their dependents in the summer of 1992 and the number of augmentees which would be required for the various options of 250, 300 or 350-person units. He summed up the problem with his recommendation, "...considering past experiences, future commitments, force readiness and possible tasking of a 900 man battalion from this formantion, it is suggested that engineer option not be pursued unless absolutely required." [27] Director of Military Engineering Operations (DMEO) echoed the concerns in a memorandum to the Operations Staff, along with other more minor queries about such things as maps and the amount of supplies to be taken by the unit on deployment.[28] HQ FMC staff also dispatched a message characterizing the engineer situation as being their major concern.[29]

A fax received at NDHQ containing selected questions and answers for the MND and the SSEA in preparation for the announcement of a possible UN force deployment indicated that the commitment would be for a year, presumably although not explicitly stated to include two complete six-month rotations of troops. In response to any questions about risk to Canadian troops in the theatre, the answer was that all peacekeeping operations are risky and that was why Canada used trained soldiers, properly armed and equipped, working under an appropriate mandate with clear rules of engagement.[30]

The NDHQ Public Affairs organization also swung into action in response to the Warning Order and the External Affairs initiative. There was no doubt expressed about the importance of this mission to DND. " The deployment of a sizeable Canadian Contingent to a UN Peacekeeping Force in Yugoslavia will attract large-scale sustained national and international public and media interest. Continuous scrutiny by the media in this politically and sensitive mission will necessitate a well co-ordinated and proactive communications approach between the national level and the in-theatre UN force, in line with UN Public Information Policy." It concluded with the tentative ordering of one Major, one Captain and two photographers for public affairs duty with the UN force and the Canadian Contingent.[31]

By this time, the PRMNY had sent Ottawa the draft of the UN Secretary General report pursuant to Security Council Resolution 721 which outlined the UN's plans and the proposal for UNPROFOR.[32] On 21 February, the Canadian Government issued a Press Release (purportedly a combined External Affairs and DND release but which featured the SSEA most prominently) to announce the Canadian contribution to UNPROFOR.[33]

The question of preparing the troops for deployment now took centre stage. HQ FMC confirmed its staff checks once again and designated officially what everyone already knew: the infantry battalion group would be based upon 1 R22eR and the engineers would be 4 Combat Engineer Regiment, both part of 4 Brigade in CFE at Lahr,

Germany. It directed augmentation, especially for engineers, mainly from other CFE units. The headquarters also raised the question of support weapons to be deployed to UNPROFOR. It questioned whether it would not be wise to send the TOW missile systems integral to the battalion despite some indication that heavy weapons would not be needed. Pointing out that the system gave good surveillance facilities with the thermal image sight, and would enhance long-range and precise direct fire capabilities, the Commander recommended that the battalion deploy with them.[34] NDHQ staff considered the point and authority was sought and given almost immediately. In briefing the CDS by memorandum, the DCDS noted that heavy weapons were not without precedent in UN missions. Both the French and the Dutch had deployed into UNIFIL in Lebanon with Milan anti-tank missiles and 120mm mortars. It was decided that FMC would plan to take the TOW systems and that the UN would be advised.[35] Consequently, HQ FMC was told to plan accordingly and that, further, the ammunition load would be for seven days at low rate.[36] Later, the TOW weapons would come in handy for the battalion group as it made its move to Sarajevo airport in July 1992.

In Europe, the mounting of the operation geared up. Commander of 4 Brigade issued a lengthy training instruction for the troops who were preparing to depart. This training emphasized basic soldier skills and some peacekeeping and theatre-specific points such as the operation of observation posts, check points, UN patrolling, negotiation and use of force and Yugoslavian familiarization.[37]

NATO Headquarters took note, as well. Since the Canadian troops (and those of some other troop contributing countries) were already earmarked for NATO duty, the Director of the International Military Staff at Brussels asked to be kept informed of all preparations of NATO nations and their units.[38] He was not the only one who had taken note of the effect of this UN deployment on Canadian NATO readiness. HQ CFE, in a message to a number of addressees in Ottawa and in Europe, pointed out that the UN deployment, with its need for augmentation personnel from a number of elements of CFE, would "render precarious the ability of Canada to meet NATO commitments" and suggested that NATO HQ should be informed. To make the point absolutely clear, the message went on to direct CFB Baden to clarify that its preparations for an upcoming NATO tactical evaluation be second priority behind the preparations for support to the UNPROFOR deployment. The Headquarters acknowledged that the deployment of the airfield damage repair engineers with 4 CER would impact adversely upon the "survival-to-operate" aspects of the evaluation and make "increasingly fragile the ability of this com[mand] to provide sp [suppport] to NATO committed forces. Sp [support] and prep[aration]s for Op HARMONY are pri[ority] one within this com[man]d."[39] Although Canada had already announced its intention to reduce its continentally-based forces and redeploy its forces to Canada, this acceleration of the downgrading of the NATO commitment stands as a tangible signal of the new focus in Canadian foreign policy.

On 26 February, the UN asked Canada to fill the Chief of Staff position of UNPROFOR.[40] Brigadier General Lewis MacKenzie was nominated. Later, on 29 February, the UN and Canada reached agreement on the provision of other, more junior officers for various staff positions in the headquarters of the force.[41]

During the first week of March, various agencies continued their staff preparation for the deployment. PRMNY continued to supply administrative and other details about the UN plans for the force. A signals unit was warned for redeployment from Cyprus to UNPROFOR.[42] NDHQ Operations Staff sent out various changes to and advice about dates as they were received. HQ FMC cautioned that there would be no extensions of service given to personnel who were about to be released under the ongoing FRP. It further warned against any special configuration of the units being deployed, reasoning that it would be better to protect a general-purpose combat capability to deal with the unknown and to facilitate replacement units. At this juncture, subordinate formations were explicitly told, "Com[man]d[er] has ordered that he will approve the final structure of OP HARMONY forces."[43]

The Operations Staff in NDHQ sent out the formal operations order for UNPROFOR on 6 March. It was quickly followed up by three amendments as details about deployment dates fluctuated and then became clearer. Subordinate formations repeated it and added their own details in the fashion of normal battle procedure. The communications plan followed closely on the operational plan's heels. When the dust cleared, the engineer unit (4 CER) was on14 days' notice to move and the infantry battalion group (1 R22eR) was to be on the same readiness after 23 March.[44]

In the final event, 4 CER moved and began mine clearance and route maintenance operations in Croatia on 27 March 1992. The infantry battle group, 1 R22eR and its attached elements, assumed control of the UN Protected Area in Sector West in mid-April. By July, 1 R22eR was ordered to move to Sarajevo and, in conjuction with a small force of French troops, to occupy the airport so that it could be used for humanitarian airlift and supply distribution. The battle group, now known in UNPROFOR as CANBAT, accomplished this under intense local military pressure and in the glare of international media agencies. In August, the battle group returned to Sector West.

Op CAVALIER

Civil war soon spread to BOSNIA-HERZEGOVINA and engulfed the formerly peaceful Olympic city of Sarajevo as well as other regions of the area. Clearly, the factions were fighting for their lives and caught in the middle were countless civilians who began to suffer from a lack of food and supplies. The UN felt compelled to act and UNPROFOR was expanded. Canada contributed to the larger force and this deployment was dubbed Operation CAVALIER.

Although the airport at Sarajevo had been opened by UN forces in July, the fighting affected civilians throughout the area. Canada, as a charter member of UNPROFOR, maintained an interest in the area. Staff at NDHQ continued to monitor the situation and the diplomatic activity surrounding it. In a note prepared for the CDS and DM for a Privy Council Office meeting on 17 August 1992, ADM (Pol and Comm) outlined the state of play and the options for Canada. He noted that the UN Secretary General was leaning toward asking the group known as the Convention for Security and

Co-operation in Europe (CSCE) to monitor heavy weapons and an expanded UNPROFOR to escort humanitarian aid convoys. He went on to list the possible types of CF units which Canada could contribute and the possible tasks which the CF could do in an expanded UNPROFOR. These included: maritime enforcement operations, protection of sea lines of communication, protection of land corridors and distribution centres for humanitarian aid, supervision of heavy weapons, air cover, airhead protection, airlift and air drops of supplies.

The briefing document expressed concerns about the safety of other Canadian personnel in the theatre on other UN missions, the ability of the force and the Canadian units to enforce any mandate, and the large numbers of troops which would be needed to accomplish any of the missions in the area. Ominously, the letter went on to say that "...it should be assumed that land corridors will almost certainly come under attack." The mission was characterized as a "high-risk operation", mainly because of the "lack of willingness of parties...to respect ceasefires". There is no indication of the staffing behind the document but it has an operational flavour, in addition to the policy implications which it explored.[45] On 20 August, the MND, Marcel Masse, sent a letter to the Prime Minister indicating that the CF could provide 1200 troops, a support ship, a destroyer and a CF-18 squadron for further UN duty in the Balkans.

Also in August, the UN asked Canada for ten more UNMOs in an attempt to deploy more observers in BOSNIA-HERZEGOVINA. A DEM briefing on 31 August 1992 indicated that Canada was ready to accede to this request.[46]

At the end of August, a meeting was held in London with the protagonists and Lord Owen to resolve differences and to reach agreement on UN action in BOSNIA-HERZEGOVINA. In his weekly report near the end of the month, the senior Canadian officer in the ECMM, Colonel Vachon, commented upon the situation from within the theatre. He warned that the haste among the European nations to be present, and to be seen to be doing something to resolve the crisis, might result in poor co-ordination among the UNHCR, UNPROFOR, Red Cross and CSCE elements in country. On 1 September, HQ FMC informed its subordinate formations that planning for any future deployments was now no longer classified, confirmed planning to date and earmarked the Second Battalion, Royal Canadian Regiment (along with an armoured reconnaissance squadron, engineers and other support elements) as the battle group for deployment.

On 3 September, the Canadian mission at the UN formally alerted DFAIT and DND that the process was starting in New York to expand UN operations into BOSNIA-HERZEGOVINA as a result of Resolution 770. The PRMNY indicated that this was to be a "bottom-up" process rather than the normal way in which the UN conceived and manned peacekeeping forces by approaches to states. There is reference in the correspondence to a Canadian "offer of 1200 troops". The task of the expanded force was described as primarily to escort humanitarian convoys carrying aid supplies and, in the initial stages at least, repatriated prisoners. In his 3 September facsimile, PRMNY gave the first indication that "the UN is thinking of adding the task of supervising the heavy weapons declared by the parties" to the original mission of humanitarian aid

escort.[47] Subsequent DEM briefings on 11 and16 September did not include this, mentioning only the aid convoy escort mission.

A wire from the Canadian Defence Liaison Staff in London noted the results of a bilateral meeting with the United Kingdom about the expansion of UNPROFOR into BOSNIA-HERZEGOVINA. The UK position was that the heavy weapon supervision tasking was outside of the mandate and "confrontational". Notes for the NDHQ Crisis Action Team (apparently a sub-set of the Operations Staff) on 16 September indicate that the only task under consideration was the escort of convoys.

A meeting of potential troop contributing countries for an expanded force was held in Zagreb 18-20 September 1992. Major General Bob Gaudreau from 1 Canadian Division Headquarters in Kingston led the Canadian delegation. Prior to going, the CDS laid down certain guidelines which were to be followed:

a. ensure that an efficient command and control structure was created to protect Canadian interests,
b. ensure that the aim was clearly stated and that a sound concept of operations was designed to support it, and
c. Canadian units were to be co-located, if possible, "...for numerous reasons but mainly logistics."

General Gaudreau produced a written report and moderated briefings in Ottawa after the conference. On the question of the aim of the expanded force, Gaudreau was explicit. He stated that "...all military operations in BOSNIA-HERZEGOVINA will be focused on supporting the UNHCR effort to deliver humanitarian relief.... The future expansion of UN military operations to cover additional tasks (such as the supervision of heavy weapons and airfield control) was considered, but in the absence of a specific mandate, not further pursued." Nevertheless, the report indicated that the troops would need to be prepared to secure distribution points, to monitor and to control heavy weapons collection points and to monitor airfields in addition to escorting convoys of humanitarian aid.

He noted that, "...this will be a very long term commitment for the UN." He added that, if Canada wanted to limit its involvement to one year, this country should "be explicit ASAP" to the UN. But, being a realist, he further noted, "...our expectation is that the government would wish to continue CF participation beyond that point..." and that "...the long term resource implications should be assessed and brought to the attention of cabinet in the near future." Further, he warned that the "...commitment cannot be taken lightly" and that the situation "...could turn to guerilla warfare, full-fledged warfare or open hostilities against UNPORFOR."

A number of problem areas were noted. The Canadian delegation shared one with the United Kingdom concerning command and control arrangements. "HQ UNPROFOR, with its multinational makeup and three moves since its deployment, is barely starting to become operational." This difficulty eventually would be solved by the deployment of a

headquarters primarily composed of NATO's Northern Army Group to command the BOSNIA-HERZEGOVINA sector under the overall direction of UNPROFOR.

In reference to what appears to be the decision already taken to send a battalion to the expanded UNPROFOR, General Gaudreau indicated that the Canadian battalion would be under the national command of NDHQ on deployment and under operational control of the UN in BOSNIA-HERZEGOVINA once deployed there. Battalion-sized deployment areas were earmarked in Banja Luka and Vitez.[48]

Shortly after this briefing, the UN High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata wrote to Barbara MacDougall, the SSEA, asking for an early deployment of troops to BOSNIA-HERZEGOVINA. In this letter, similar copies of which probably went to other national capitals, the UNHCR expresses the sentiment that "...the presence of UNPROFOR soldiers would help contain a number of abuses..." in addition to boosting UNHCR delivery of humanitarian assistance.[49] There does not appear to have been any question raised , either by DND or DFAIT, about the aim of the force in light of this comment by UNHCR.

The UN sent a Note Verbale on 1 October concerning the understanding for Canada to contribute to an expanded UNPROFOR to the PRMNY who, in turn, forwarded it to Ottawa the next day. Also included was a situation report with more administrative details. PRMNY noted that there were concerns with the UN concept of operations, consent of parties, rules of engagement for the troops, the chain of command and the length of the mandate. PRMNY stated, however, that the UN Directorate of Peacekeeping Operations "...addressed all points."[50]]

Mr Cyrus Vance, the Secretary General's representative, delivered his report to the Security Council on 14 October. In it he termed the presence of UNPROFOR troops to be critical "...if further atrocities are to be prevented and humanitarian assistance provided." It is unclear whether this, following on as it did from the UNHCR comments about the presence of troops, indicates in the minds of the UN hierarchy any ambiguity or diffusion of the aim of UNPROFOR. On the other hand, the UN Secretary General quoted the Security Council Resolution 776 (1992) which set up the expanded UNPROFOR in a letter to PRMNY and referred to UNPROFOR's mandate as "...to protect humanitarian convoys."[51]

Subsequently, the battalion battle group deployed in October and became known as CANBAT 2, to differentiate it from the existing Canadian battalion in the original UNPROFOR. In its first operational order, HQ UNPROFOR tasked CANBAT 2 to monitor airfields, be prepared to execute tasks in relation to collection sites for heavy weapons and be on six hours notice to move as the Force Commander's reserve in addition to escort of convoys. ." Senior Canadian authorities do not appear to have sought clarification of the aim of the expanded UNPROFOR, and the battle group commander on the ground accepted these tasks.

CANBAT 2 did not have an easy tour in BOSNIA-HERZEGOVINA. Local authorities blocked the battle group from moving into its designated area at Banja Luka for four months. It eventually deployed to Visoko after Canadian and UN diplomatic action failed to shift the Bosnian Serb forces. In the meantime, the battle group detached a company to assist another UN mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia for two months. After the fighting in March and April, CANBAT 2, now together with all its elements, deployed into the protected area of Srebrenica to protect the Bosnian Muslim refugees there.

Part III – An Assessment

The Staff Checks

Were the military assessments done in preparation for the possible deployment of troops to a Balkan peace support operation done properly and, if they were, did the decision makers heed them? This is a difficult question to answer based upon the data available because so much of it may not have been recorded or, if it was, it is classified material not yet available. Additionally, military assessments are often not always the final word in such situations. Political considerations, in every sense of the word, hold sway in a democracy. Military staffs often have to do things they do not wish to do in a western democratic society. For instance, a military staff analysis done in 1951 at the US Army War College on the possibility of American involvement in Indo-China recommended strongly against the US becoming entangled in that area. They covered the gamut from psychological and geo-political to technical defence planning reasons.[52] History recorded a different result.

In the Canadian context of 1991 and 1992, however, the military assessments, as far as they went, seemed to be complete. Staff checks were done and appropriate forces were warned for duty. Consideration was given to the sustainment of these forces over the long term and warnings were included in advice given to the political level concerning the risk level to troops involved.

Interdepartmental Liaison

The liaison between External Affairs and DND seems to have been adequate, on the surface at least. PRMNY was a combat arms military officer who was well-versed in both the workings of DND, higher level planning and the intricacies of the UN missions in New York. His reports, almost daily, are complete and form a good running commentary of the various twists and turns being taken by the UN staff and other countries' missions there. The reports went to a wide circulation and it would be difficult for any player to plead ignorance of the sequence of events or the tone of negotiations after reading them.

What is not as clear from the record is the liaison between the two departments in Ottawa and the Prime Ministerial level. On the other hand, there is also no reason to doubt that the relations were anything but co-operative and cordial. The record of actions

at the level of the two departments is often inextricably intertwined with Minister-to-Minister relations. These are protected by Cabinet Confidence. What is public, however, is the fact that both the Conservative and Liberal governments of the past decade have had more powerful and articulate ministers in External Affairs than in DND. In fact, a succession of ministers has been cycled through the executive floor in NDHQ – more so than the equivalent turn-over in External. Most Prime Ministers in the recent past tended to see foreign policy as being closer to their own office than defence policy. In particular, Mr Mulroney was not shy about speaking out on the topic and this may have set the tone from which DND took its cue. It would take a strong and independent general or bureaucrat, indeed, to point out that his department or forces were unable to implement a policy postulated by the Prime Minister.

The Policy Criteria

As was noted above, Canada had a set of criteria against which all deployments of troops was to have been measured. The criteria, it was noted, was not an immutable checklist of prerequisites but, rather, a set of guidelines. [Sparling quote. Already noted?] The implication is that the policy makers must have some flexibility within which to work because each situation calling for the deployment of troops to peace support missions could be quite different. This appears to be a reasonable approach for most situations in which policy makers operate. The margin for flexibility, and thus the margin for error, may narrow dramatically when one considers the consequences of being wrong when dealing with a highly-charged military environment, however. A poor policy decision in the mandarinate in Ottawa may result in squandered tax dollars, possibly dislocation of people in the job place or embarassing questions in the House of Commons. But the effects of a poor policy decision on troops operating in a foreign battle zone may become, literally, matters of life and death for the military on the ground.

The first of the assessment criteria for prospective peacekeeping operations was that the UN mission should have a reasonable expectation of a negotiated settlement in the area. Whether or not this was fulfilled in the case of Croatia and BOSNIA-HERZEGOVINA in 1991 and 1992 is a difficult question. Certainly, the parties on all sides had welcomed UN intervention at various times. Cease fire agreements had been brokered but they had been broken repeatedly. In many cases, this was because of the lack of central control among the belligerent parties. In others, the cease fires were blatantly used by one party or the other to regroup its forces in preparation for further operations. On the whole, there was a vast amount of political pressure on all the belligerents and upon the world community to take action. It may have been reasonable to imagine that the combined efforts would have led the warring factions, whether they wished to or not, to come to the negotiating table. In the case of the former Yugoslavia, as we now know, that was to become a long and tortured process. At the time, however, one could understand how the international community could think that there was some hope of negotiation.

Two other criteria, closely allied, is that the peacekeeping organization should be responsible to a political authority, preferably the United Nations, and that the sponsoring

authority should receive reports and have adequate powers to supervise the mandate of the mission. Both these criteria were fulfilled. The UN was, indeed, the authority for the mission and this was quite clear to all concerned. Security Council resolutions and UN envoys who concluded written agreements with belligerents provided the legal basis for UNPROFOR. The UN had in place a system of monitoring and assessing the effectiveness of the peace process. Both military command and civilian diplomatic control were exercised by the UN and national governments working through the UN.

Next, the parties to the conflict had to accept the presence of the peacekeeping mission and undertake to maintain a cease fire. As well, Canada must be acceptable to all parties as a force participant. All, at one time or other, accepted the concept of a cease fire and the presence of peacekeeping forces. None of the belligerents in the former Yugoslavia objected to the presence of Canadian peacekeeping forces. Canada was probably one of the most acceptable force components, given the experience level of the troops. However, because of the volatility of the political scene in the Balkans, it was often the case that local commanders did not agree with arrangements that had been brokered by their nominal political masters. This became clear only after the troops had arrived on the ground and began to encounter difficulties in accomplishing their tasks. It is unlikely that the magnitude of such difficulties could have been forseen when the force was being planned, although it must be noted that the assessments done by NDHQ planners and the Gaudreau team which attended the September 1992 Zagreb conference on expansion for UNPROFOR did not minimize the risk factor.

The last three criteria are more problematic.

On the question of financing, the requirement was to have a clear and equitable method of financing the operation. This stipulation was relatively clear, if not completely satisfactory, to Canada in each instance. The financing for UNPROFOR I was done by the normal methodology for UN missions. The UN's budget repaid contributors and Canada, as normal, paid for all incremental costs incurred by its own troops in excess of the UN allocation. In UNPROFOR II, however, contributing nations paid their own costs. This was less satisfactory. At later stages of the mission, with two battle groups deployed under two different methods of financing, the placement and tasking of CANBAT 1 and CANBAT 2 became important. Doing one type of task, covered under the mandate of UNPROFOR I, in one area incurred no major cost to Canada. Doing the same or similar tasks in another area did incur costs. The actual deployment of the battle groups was a problem for the Canadian government from a financing perspective and was a consideration which would not normally have to be taken into account by tactical commanders.

An important criterion was that the peacekeeping mission should have a clear mandate, adequate to permit it to carry out its assigned function. Many observers have called this a major failing in the deployment of UNPROFOR. David Bercuson, speaking about Bosnia specifically, noted, "...neither the United Nations nor the Canadian government ever defined precisely what UNPROFOR was supposed to achieve in

Bosnia. Probably they didn't know..."[53] This may be harsh but there is a certain accuracy in it.

The ostensible mandate of UNPROFOR I was to protect demilitarized areas to provide sanctuary for civilian refugees and to separate belligerents. For UNPROFOR II, the mandate was to escort humanitarian aid convoys. Almost from the beginning, however, there were modifications and expansions to the mandates. As noted above, with UNPROFOR II, this began even before the force had assembled.] Elinor Sloan is also adamant that the "...UNPROFOR mandate was unclear and confused..."[54] A group of former UN military commanders characterized UNPROFOR as having an "unclear mission objective" and blame, in large part, the number and inconsistency of UN Security Council Resolutions.[55]

Other writers also touch upon the question of mandates confused by Security Council Resolutions. One, a former CANBAT 2 battalion commander, notes that the initial Resolution 743 of 21 February 1992 stated that the conditions " '...permitting the early deployment of UNPROFOR have been met' when in they had not." He goes on to say that there were over 100 resolutions concerning the Balkans during the period 1991-1994, many of which added to the complexity of the UNPROFOR mission.[56] A former senior peacekeeping officer with UNPROFOR experience also notes that conflicting direction to the force commander is a result of the "occasionally contradictory or ambiguous" Security Council Resolutions.[57] Gerald Wright decried the " agglomeration of often unrealistic mandates with which UNPROFOR was saddled." He also makes the point that the mandates (plural) were not matched to the human and financial resources of the force.[58]

While some of the observations are clearly "after-the-fact" and benefit from hindsight, the situation concerning the mandate and tasking of troops in 1991, and especially 1992, must have raised warning flags in the minds of staff planners. The confusion in 1992 was especially evident as the staff received conflicting reports of the tasks and mission of the proposed UNPROFOR II. Nevertheless, no specific mention of this ambiguity was made in briefings to senior management. This raises the question as to whether or not the full scope of the employment of CF troops was known by all decision-makers.

In addition to and closely allied with the aim of UNPROFOR, any consideration of the mandate of the force must also cover the physical resources allocated to the force. In other words, the mandate of the force not only tells it what to do but must provide resources with which to do it. In this aspect, there were always concerns on the part of planners. Staff estimates quoted above indicated that the task would not be an easy one. The risk was known and the military response was that, if the situation became difficult as a result of non-co-operation by any of the belligerents, many more troops would be needed than were available.

The UN Secretary-General originally asked for a larger number of troops. Initial estimates of the number of troops needed under the Vance Plan to secure UN Protected

Areas placed the required troop level at 40,000. The UN Security Council authorized 13,000. [UN Peacekeping in Trouble]. From the beginning, UNPROFOR was seriously under-manned and it never overcame the problem.[59] Therefore, its mandate, in terms of providing the wherewithal for accomplishment of the mission, was lacking.

Lastly, the final criterion to be considered by the government and staff planners in DND was that the CF must have the resources to undertake a new commitment, bearing in mind their other priorities and commitments. In 1991, the situation for the CF was becoming more and more difficult. As noted above, the department and the government had ordered major budget cuts. Personnel across the CF were taking reductions unprecedented in recent decades. CFE was busy reducing itself and many other Canadian-based formations in all environments were doing the same. Across the CF a major exodus of tradesmen and, later, officers was to occur with FRP on the horizon. Lastly, there were a substantial number of personnel outside of the country on existing UN missions and more, notably the ill-fated Somalia mission, were in the planning stage. Military airlift resources were stretched to breaking point and it became normal to use charter airlines for deployment of units to overseas mission. Existing units in CFE were being withdrawn and personnel were often being re-deployed to other units to bolster their strength. Non-infantry combat arms units had been temporarily reorganized and sent to Cyprus to spell off the battalions. Some concerns had been expressed about the disruption caused across the CF by individual rotation of personnel to other UN missions.

CF planners warned that the sustainment of the UNPROFOR mission would be difficult. They are on the record as indicating that only one further rotation of engineer and infantry units would be possible. Time lines of one year were mentioned a number of times in briefings. The political imperative seemed to sound a louder clarion call and units were not only sent, but expansion of the UNPROFOR mandate was approved and the commitment doubled. In hindsight it is clear that the CF was stretched to the breaking point.

What was the feeling among the staff at the time? In general, it was that the tasking would be difficult but manageable. Some respite, it was thought, would be available after the CFE reduction was in train and, soon afterward, Canada withdrew from the Cyprus mission to free up more troops. Planners relied more and more on the Reserve Force to augment units on UN deployments and in individual positions. Certain critical trades such as engineers had their tasking cut when it became clear that there were simply not enough of them to go around. The staff thought that they were coping. In March 1993, the DI Pol of the day Colonel John Bremner, while speaking to a peacekeeping seminar in Ottawa refuted the notion that the CF was incapable of sustaining the current level of missions. "...I can assure you that the CDS would not have accepted any one of the commitments if it was beyond the forces capability to mount and support effectively,"he said.[60]

In the end, the CF did deploy a large number of troops to UNPROFOR. Time at home for troops between rotations was cut, in many cases, well below the policy-mandated 12 months between tours. The need to undergo individual, unit and collective

training bit deeper into the home tour lengths. Morale and unit cohesion suffered as individuals were constantly shuffled from one tasking to another to make up the next units ready to depart. All in all, these potential downstream personnel effects were known to, or should have been estimated by, the planners. The later decisions to continue and to expand the UNPROFOR missions, and to participate in other UN contributions concurrently, was a bad one. Eventually, in November of 1992, the CDS stated in a public interview that the CF would not be able to participate in any more missions or even maintain the same level of commitment without additional resources.[61] One may conclude that the resources criterion was not met.

Summary

In terms of military planning, the deployment of CF troops to UNPROFOR I and II failed to meet two major criteria.

The mandate was not clear. Successive UN resolutions were contradictory and did not provide sufficient troops to carry out the tasks given. Diplomats had unrealistic expectations of what would transpire after a UN force deployed. This, however, became evident only as time went by and belligerents failed to co-operate as they might have been expected to do. Lack of cohesive command arrangements, the use of para-militaries and centuries of vengeful hatred all contributed to a very different climate in which UN forces operated for the first time.

There were not really enough resources to sustain a Canadian commitment. Given the incredible turmoil in which the CF found itself in the 1991-93 period, the commitment of two major infantry battle groups, an engineer unit, a ship, airlift and support elements was a major task. The warnings being sounded were clear and, almost immediately after deployment, plans were being made to downscale the total number of troops deployed. The CDS's comment referred to earlier is ample proof that the CF was overextended at the same time that the second infantry battle group was taking up its positions in Bosnia-Herzegovina.

Nonetheless, public support for peacekeeping and successive governments keen to establish a Canadian presence in what they saw as a new international world order led to the political decisions to contribute forces to the UN, not only in UNPROFOR but also in Cambodia and other locales.

Whether or not the CF could have or should have made more of its inability is a good question. As indicated above, a number of estimates acknowledged the problem of providing troops but, apparently, at no time did military advice reach the government that it would be inadvisable to send the CF to UNPROFOR. The CF staff, at all levels, probably accepted their role and got on with the job.

As we know now, things began to unravel swiftly. Those sides involved in cease fire arrangements did not keep them inviolate. Normal political control in parts of the Balkans broke down completely and, often, armed para-militaries and errant parts of the

respective military establishments decided on the spot whether or not to co-operate with UNPROFOR. The UN command was too weak to do all that was expected of it and those expectations kept rising as diplomats passed resolution after resolution with few additional resources. In military terms, "mission creep" became a problem and UNPROFOR troops were exposed to a higher level of intensity of operations and risk than had been the case in previous UN missions.

The CF, in a time of crisis itself as a result of downsizing, budgetary restraint and concern about its own relevance, was caught in the middle. On the one hand, peacekeeping was popular and a possible *raison d'etre* for the CF. On the other, UNPROFOR was peacekeeping with a risk level and operational tempo much higher than any ever seen before. That Canadian units acquitted themselves so well was a tribute to the personnel who served.

ENDNOTES

[1] The National Defence Act is specific about when and how CF elements may be called out to support the civilian authority. There are also clear regulations about financial arrangements for doing so.

[2] The former name of DFAIT was External Affairs and International Trade Canada, or EAITC. For the purposes of this paper the terms "External Affairs" and DFAIT will be used interchangeably.

[3] Sparling, Tim. "Canada and International Peacekeeping" in The New Peacekeeping Partnership, Morrison, Alex (ed), Canadian Peacekeeping Press, Clementsport NS, 1995

[4] Manson, Paul. PK in CDQ, etc

[5] Sparling, op cit.

[6] NDHQ Memorandum 3451-1 (DI Pol) 22 Oct 92 -- "Military Review 1/90 Peacekeeping Operations"

[7] Interview with Lieutenant Colonel Steve Moffat, seconded to DFAIT from DND, on 17 Nov 99.

[8] Bercuson, David. Significant Incident, p.6

[9] Bright, Melanie. "Does Parliamentary Oversight of Canadian Peacekeeping Work?" in VANGUARD magazine, Vol.4,No. 4, pp.5-7

[10] Testimony of Major General Alain Forand, Croatia Board of Inquiry, 25 Nov 99

[11] The author was one of the principal staff planners in the execution of FRP during the period 1991-94. Reaction to the programs was mixed, depending upon where, when and under what circumstances CF members found themselves at the time.

[12] Manson, Paul. "Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy" in Canadian Defence Quarterly, August 1989, pp.7-12. This article by a serving CDS was written before the major downsizing had begun but emphasized the major role that peacekeeping played in the CF. For a similar view by his successor, see deChastelain, A.J.G.D. "Wing-Walking Revisited: Canadian Defence Policy After the Cold War" in Canadian Defence Quarterly, June 1992, pp.7-13

[13] Fortmann, Michael and Pierre Martin "Canadian Defence Posicy at a Crossroad: Public Opinion and Peacekeeping in a Turbulent World" in The New Peacekeeping

[14] Harries, Col J.D. "Peacekeeping Futures" in Canadian Defence Quarterly, October 1991, p.25

[15] Hillmer, Norman. "Canadian Peacekeeping: New and Old" in Peacekeeping 1815 to Today: Proceedings of XXIst Colloquium of the International Commission of Military History, 20-26 Aug 95, Quebec City, published by the ICMH and the Directorate of History, DND

[16] Reynolds, Ken. Canadian Forces Operations in the Balkans, 1991-1995. Croatia Board of Inquiry. 12 September, 1999

[17] 3450-1 (DI Pol) 1 Nov 91. Memo by ADM (Pol and Comm) to CDS and DM

[18] 3451-1 (DI Pol) 1 Feb 92. Memo of ADM (Pol and Comm) to CDS and DM in which the previous response to External Affairs is quoted.

[19] 3451-1 (DI Pol) 1 Feb 92. Memo from ADM (Pol and Comm) to CDS and DM covering a draft letter for the MND on the provision of CF elements to UN.

[20] 3450-1 (DI Pol) n.d. Jan 92. Memo of ADM(Pol and Comm to CDS and DM covering a draft letter to MND for provision of officers to UNMLM.

[21] 3451-1 (DI Pol) 1 Feb 92. Memo from ADM (Pol and Comm) to CDS and DM covering letter of recommendation to MND concerning UN forces for Yugoslavia

[22] FMC staff check "CA PK Forces For Yugoslavia" undated but faxed from FMC HQ Ops Div to NDHQ on 13 Feb 92

[23] Fax PRMNY to NDHQ, among other addressees, dated 13 Feb. See also UN S23280, Annex III, which gives the concept of operations for the proposed force.

[24] Post-DEM briefing notes for 14 Feb 92. Presenter and audience not specified but probably given by NDHQ Operations Staff, possibly J3 Peacekeeping.

[25] CDS message to CFE HQ dated 142000Z Feb 92

[26] Message DCDS 017 172025Z Feb 92

[27] Fax to NDHQ from Commander 1 Canadian Division Forward, 17 Feb 92, no file number

[28] 3451-9-034/352 (J3 Engr Co-ord) 18 Feb 92

[29] Message FMC OPS CEN 031 180230Z Feb 92

[30] Fax from External Affairs to DND dated 18 Feb 92. Press Questions and Answers.

[31] [Memorandum 1130-335(DGPA) 20 Feb to COS J3]

[32] UN document S/23592 15 February, 1992

[33] News Release, Government of Canada, Number 41, 21 February 1992

[34] FMC Message COS Ops 030 201924Z Feb 92

[35] Memorandum 3451-9-034/352 (DCDS) 21 Feb 92 to CDS from DCDS, information copy to ADM (Pol and Comm)

[36] NDHQ Message COS J3 248 261813Z Feb 92

[37] 4 CMB 3120-12 (COMD) 24 Feb 92 – Training Instruction for OP HARMONY

[38] NATO Letter IMSWM-IMJ-054-92 dated 21 Feb 92 from Director of IMS to all country missions

[39] CFE Message SSO OPS 132 261430Z Feb 92

[40] UN Telegraph 5651 dated 26 Feb 92 from Military Advisor Office in UN to PRMNY

[41] UN Note Verbale of 7 Mar 92 under cover of PRMNY fax WKGR 5699 of 7 March

[42] Memorandum 3451-18 (DCEOT) 6 Mar 92

[43] FMC Message COS OPS 042 05220Z Mar 92

[44] Message DCDS 022 062300Z Mar 92. "Op O 01 – OP HARMONY – UNITED NATIONS PROTECTION FORCE FOR YUGOSLAVIA (UNPROFOR). Also Message FMC COS OPS 031 070025Z Mar 92. Also Memorandum 1350-3350(DGPA) 9 Mar 92

[45] NDHQ letter from ADM (Pol and Comm) to CDS and DM dated 17 Aug 92 – "Notes on Canadian Options for Response to Crisis in BOSNIA-HERZEGOVINA"

[46] UN letter to PRMNY 6 Aug 92, DEM briefing by Operations Staff 31 Aug 92.

[47] PRMNY fax WKGR 0640 3 Sep

[48] Major General Gaudreau's report is included under cover of Memorandum 3451-1(PK) 23 Sep 92, including briefing notes.

[49] Letter from UNHCR to SSEA dated 28 Sep

[50] UN Note 1 Oct 92 forwarded under cover of PRMNY fax to DND and External Affairs 2 Oct 92

[51] UN Security Council Resolution 776

[52] Palmer, Bruce. The 25 Year War: America's Military Role in Vietnam, Da Capo, New York, 1984, pp.2-3

[53] Bercuson, David. Significant Incident. P.138

[54] Sloan, Elinor C. "Bosnia and the New Collective Security" Praeger, Westport CT, 1988, p.99

[55] Biermann, Wolfgang and Martin Vadset. UN Peacemaking in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia", Ashgate, Brookfield VT, 1998. p. 69

[56] Geburt, Thomas K.D. and K.C. Eyre. "Peacekeeping Comparative Case Study: Cyprus and Yugoslavia" in Facing the Future: Proceedings of the 1996 Canada-Japan Seminar on Modern Peacekeeping, Clementsport NS, 1997

[57] MacInnis, J.A. "Enhancing UN Response: Lessons From UNPROFOR" in Facing the Future

[58] Wright, Gerald. "The 'New' Peacekeeping: The Canadian Experience in the Former Yugoslavia", in "The 'New' Peacekeeping and European Security: German and Canadian Interests and Issues" Ehrhart, Hans-Georg and David G. Haglunds (ed.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995

[59] See testimony of Colonel (Ret'd) George Oehring before the Croatia Board of Inquiry, 10 Nov 99, vol XXV, p. 11/26

[60] Speaking Notes for Col J.S. Bremner Director of International Policy to the Peacekeeping '93 Seminar, Ottawa, Ontario, March 17, 1993

[61] Ottawa Citizen, 6 November 1992

LA PARTICIPATION DES FORCES CANADIENNES AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Document rédigé à l'intention de la Commission d'enquête — Croatie

par Angus M. Brown, O.M.M., CD, M.A.

Colonel (retraité), Forces armées canadiennes

Introduction

Le présent document présente un historique de la participation des Forces canadiennes (FC) aux opérations de maintien de la paix. Il est composé de trois parties.

Dans la Partie I, les opérations nécessaires au processus d'engagement des troupes participantes seront examinées. On déterminera l'enchaînement de ces opérations, les centres de responsabilité et on identifiera les décisionnaires.

La Partie II couvre la période de 1991 jusqu'au début de 1993. Certains éléments de référence concernant la situation dans laquelle se sont trouvés les Forces canadiennes et le gouvernement canadien sont fournis afin de définir les circonstances de l'époque. L'enchaînement des opérations est défini en rapport avec le déploiement des premières unités lors de l'Opération HARMONY et de l'Opération CAVALIER, en Croatie et en Bosnie-Herzégovine respectivement.

La Partie III fait état de toute divergence constatée entre les deux parties précédentes. Elle présente une analyse visant à déterminer si les faits correspondent à la forme et souligne tout objet d'inquiétude possible.

Partie I – Processus

Généralités

Lorsqu'un pays demande à son armée de soutenir sa politique nationale, il s'agit d'une affaire sérieuse. Les unités militaires sont destinées à combattre ou à appuyer des combattants. Dans l'exercice de leurs fonctions, l'éventualité que certains membres soient blessés est toujours présente. Aucune autre décision politique n'est aussi terrible à prendre et aucune autre ne comporte des possibilités si élevées de désastre. Les militaires comprennent et acceptent qu'ils risquent leur vie, mais ils doivent pouvoir compter sur un processus logique et réfléchi pour régir une décision aussi sérieuse et pouvant à tout le moins leur causer du tort.

Au Canada, pays démocratique, c'est le gouvernement qui prend la décision finale de faire appel aux forces armées pour l'exécution de certaines tâches. Dans certains cas, l'aide aux autorités civiles par exemple, la méthodologie est clairement définie et codifiée par la loi et les règlements.[1] Lorsqu'on fait appel aux Forces canadiennes (FC) en

situation de guerre, leur intervention constituerait probablement la réponse à un geste hostile posé à l'endroit du Canada ou un de ses partenaires dans le cadre de la sécurité collective. En règle générale, le gouvernement serait clairement résolu à prendre les mesures militaires pour poursuivre la guerre. Cependant, lors des opérations de maintien de la paix, il revient au gouvernement de faire preuve d'un certain discernement dans sa décision de participer ou non.

Planification fondée sur les capacités

L'approche canadienne face au processus global d'établissement des plans de défense consiste à utiliser une méthode fondée sur les capacités. Ce processus d'établissement des plans sert à élaborer les options à considérer quant à l'utilisation de la force lors des opérations de contingence et fondées sur la structure et la puissance de la force actuelle. Ce processus est contraire à la planification fondée sur l'engagement, où on désigne la force et on lui donne les ressources en vue de remplir des engagements fermes prévus dans la politique de défense du pays.

L'approche fondée sur les capacités constitue une solution pragmatique aux problèmes liés au manque de ressources, à une mauvaise orientation stratégique et aux changements de situations. Dans ce modèle, les facteurs déterminants sont les contraintes budgétaires et la limitation du personnel. Il s'agit d'un modèle « de gestion », qui met l'accent sur les capacités des forces de défense qui, en retour, sont limitées par les ressources fournies. La planification fondée sur les capacités est efficace lorsque les engagements ne sont pas précis ou qu'ils risquent de changer rapidement. L'un des inconvénients liés à cette méthodologie est qu'il est essentiel de savoir à quel moment les forces de défense sont surpassées, ce qui est souvent plus difficile à faire qu'il ne le semble. Il n'est pas toujours facile de déterminer les capacités, au-delà du simple décompte du nombre de personnes, d'équipements et de dollars. Les impondérables comme le stress psychologique de combat, le niveau de formation, l'évolution de la technologie, la disponibilité des ressources provenant des alliés et la cadence des opérations futures sont tous difficiles à évaluer quantitativement. Les planificateurs militaires devraient tenir compte du scénario de la pire éventualité, mais cela peut s'avérer peu réaliste ou impossible du point de vue politique lorsque les politiciens et les planificateurs de politiques exigent de l'organisme de la défense qu'il accomplisse davantage de missions. La planification fondée sur les capacités suppose que les forces seront utilisées à l'endroit et au moment où les dirigeants jugeront qu'il est possible de le faire. Ainsi, on ne mettra pas l'accent sur la formation et le planificateur militaire supposera que la force doit être prête à accomplir un large éventail de missions et prévoira la formation en conséquence. À moins que le problème ne soit bien géré, la formation portera sur toutes les éventualités possibles, mais ne sera axée sur aucune mission en particulier.

Par contre, la planification fondée sur l'engagement est en quelque sorte plus simple pour le planificateur militaire. Dans ce cas, les engagements militaires sont clairement définis, les forces nécessaires en vue d'accomplir la mission liée à ces engagements sont évaluées et une structure militaire est établie pour répondre aux

besoins. La difficulté liée à cette approche réside dans le fait qu'elle nécessite une orientation stratégique ferme relativement aux missions et aux fonctions que les effectifs militaires doivent accomplir. Il ne s'agit peut-être pas d'une tâche facile pour les dirigeants politiques, ou séduisante, pour diverses raisons. De plus, il incombe au gouvernement, une fois qu'il a précisé clairement la ou les missions à accomplir, de fournir les ressources nécessaires pour constituer une force à cet effet. Si le gouvernement y manque, il s'ensuit nécessairement qu'une partie de l'entente devra être résiliée. La planification fondée sur l'engagement permet également de fournir un objectif principal en rapport avec la formation et l'armement d'une force militaire.

Opérations de maintien de la paix

Les opérations de maintien de la paix comprennent un large éventail de situations. En règle générale, celles qui demandent la participation de l'armée constituent ce qu'on considère être des missions classiques de maintien de la paix, c'est-à-dire le déploiement d'observateurs ou d'unités pour la supervision des accords de cessez-le-feu. Les opérations de maintien de la paix peuvent cependant s'apparenter davantage à des missions de guerre, dont l'intensité varie entre celle caractéristique de la guerre du Golfe et celle que l'on connaît aujourd'hui avec le genre de mission de maintien de la paix plus musclé, caractéristique des années 1990. En règle générale, les pays envoient des troupes participer à ce genre de missions de leur propre initiative et non pas pour respecter une entente de sécurité collective. Ainsi, il est à la discrétion des gouvernements nationaux de prendre les décisions concernant l'envoi ou non de troupes et dans quelle mesure. La plupart des déploiements de maintien de la paix, mais pas tous, qui ont été effectués au cours des 50 dernières années ont été lancés à l'initiative des Nations Unies. À des fins de discussion, ce document portera principalement sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU, mais les principes sont également applicables à des opérations semblables menées sous l'égide d'autres organisations internationales.

La participation militaire canadienne à une mission de ce genre est le résultat d'un processus interministériel à cinq échelons très interactif. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est le ministère directeur.[2] Techniquement, cela signifie que ce ministère assurera la coordination entre tous les autres ministères et organismes gouvernementaux, y compris, lorsque cela est possible, les organisations non gouvernementales (ONG), dans la mise au point d'une réponse canadienne à une proposition de mission de maintien de la paix. Une section du MAECI traite précisément des opérations de maintien de la paix. Cette section, la Direction des opérations de maintien de la paix, représente le lien habituel avec le MDN.

La première étape lors de la mise sur pied d'une opération de maintien de la paix de l'ONU se déroule au siège des Nations Unies, à New York. Le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale répondra aux débats sur des questions précises. Ou plutôt, le Secrétaire général portera une question à l'attention de ces organismes. Il s'occupera des progrès de la situation lui-même ou nommera peut-être un représentant spécial pour le faire.

Dans la plupart des ambassades et des missions dirigées par un ambassadeur du MAECI, il y a, sur place, un officier des FC et quelques membres du personnel. La tâche de cet attaché des FC ou conseiller militaire est de donner des conseils sur le plan militaire au personnel de la mission et de travailler avec ses collègues dans l'organisation et dans le pays auprès duquel la mission est accréditée. Au siège des Nations Unies à New York, l'ambassadeur canadien compte au sein de son personnel un colonel responsable de la liaison avec les représentants de l'ONU et le MDN à Ottawa. Ce conseiller militaire à la Mission de représentation permanente à New York est un contact vital. Habituellement, c'est lui qui informe le premier le MDN, et souvent le MAECI, que l'ONU envisage de prendre des mesures dans tel ou tel cas.

Le personnel militaire du Quartier général de la Défense nationale (QGDN) s'impliquera lorsqu'il deviendra évident ou probable que des forces militaires seront nécessaires. Ce sont ces gens que l'on appelle à l'heure actuelle l'état-major interarmées ou le personnel J. Ce groupe est placé sous les ordres du sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) et est dirigé par un brigadier-général responsable de la coordination des opérations des forces militaires. Ce personnel est parfois désigné dans la documentation comme le personnel des opérations, bien qu'il recueille de l'information en provenance du personnel de la logistique, des ressources humaines, du renseignement et du commandement subordonné.

Les sous-officiers supérieurs du MDN sont informés de nombreuses façons. Ils reçoivent les renseignements récents de façon régulière, au besoin, individuellement, collectivement, verbalement ou par courrier. La Réunion quotidienne de la direction (RQD) est une réunion des officiers supérieurs militaires et civils les plus haut gradés au cours de laquelle les participants sont informés des questions courantes et où ils peuvent émettre leurs directives.

Dans la plupart des cas, la situation internationale sera constamment surveillée par toutes les parties concernées. En règle générale, la Mission de représentation permanente à New York, le MAECI et le groupe de politiques internes du MDN surveilleront de près tout domaine d'intérêt en évolution et partageront constamment l'information. Le groupe de politiques du MDN est dirigé par un sous-ministre adjoint, en règle générale la personne avec le plus d'ancienneté au Ministère. Le groupe de politiques surveille la situation stratégique, évalue les facteurs qui concernent le Canada et reste en contact avec le MAECI.

À l'échelle de l'ONU, les opérations projetées suivent des étapes relativement standard. Une fois qu'une exigence a été établie, le Secrétaire général nommera probablement un représentant spécial qui s'occupera du processus diplomatique nécessaire en vue de régler la question. Si une opération de maintien de la paix est envisagée, l'ONU organise une reconnaissance technique afin de prendre les dispositions liées à l'administration et au contrôle de la force. En règle générale, une période de consultation suit, au cours de laquelle on consulte les divers pays concernés par la situation. Une fois qu'on a déterminé quelle forme prendra la mission de maintien de la paix, l'ONU formule des demandes non officielles aux pays qui pourraient peut-être

fournir des troupes. Vient ensuite une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU afin d'accorder un mandat légal à la mission. L'ONU demande par la suite officiellement aux membres de fournir des troupes. Le déploiement suit conformément aux négociations et aux ententes établies par l'ONU et les pays participants.

La plupart des membres du personnel canadien du MAECI et du MDN commencent aussitôt que possible à travailler aux activités liées au processus diplomatique. Leur travail est terminé lorsqu'ils reçoivent la demande non officielle de l'ONU. L'avertissement initial de la part de la Mission de représentation permanente à New York permet au personnel des deux ministères d'effectuer une grande partie de leurs préparations préliminaires avec un minimum de retard. À la suite de la demande non officielle de l'ONU, les membres du personnel canadien finalisent leur dotation en personnel et font une demande auprès du gouvernement pour obtenir son approbation relativement à des contributions spécifiques. Cette façon de procéder évite l'embarras diplomatique qui pourrait être causé par une demande officielle ultérieure à laquelle le Canada ne pourrait pas répondre. La dotation en personnel est réalisée simultanément dans le MAECI et le MDN. Il y a coordination du personnel des deux ministères à chacune des étapes et ce, jusqu'à l'échelon ministériel. Si une décision du Cabinet s'avère nécessaire, les deux ministres formulent des recommandations qui, en raison de la dotation en personnel serrée, seront les mêmes dans presque tous les cas.

S'il semble que le Canada aura un rôle important à jouer, les représentants canadiens tenteront d'être présents lors de la première reconnaissance technique de l'ONU afin de jeter un coup d'œil sur la région où ils se déploieront. Lorsque le Canada apporte un soutien logistique et administratif à la mission, il est également important de commencer la planification à ce stade.[3]

Au sein du MDN, le personnel tiendra compte de nombreux facteurs en se basant sur un ensemble de lignes directrices. Celles-ci ont été améliorées au fil des ans, mais en 1989, elles se lisaient comme suit :

a. la mission de maintien de la paix devrait être associée à une attente à tout le moins raisonnable en vue d'un règlement;
b. l'organisation de maintien de la paix devrait être responsable envers une autorité politique, préférablement les Nations Unies (cependant, comme dans le cas de la FMO, des propositions autres que celles venant de l'ONU seront considérées);
c. l'autorité de parrainage devrait recevoir des rapports et détenir les pouvoirs nécessaires pour superviser le mandat de la mission;
d. la mission de maintien de la paix devrait avoir un mandat clair et adapté à la fonction qui lui est assignée;
e. les parties concernées par le conflit acceptent la présence des membres de la mission de maintien de la paix et s'entendent sur le maintien d'un cessez-le-feu;
f. la participation canadienne à l'opération est acceptable pour toutes les parties concernées;

g. il devrait exister une méthode convenue et équitable de financement de l'opération;
h. les Forces armées canadiennes possèdent les ressources nécessaires pour remplir un nouvel engagement en n'oubliant pas leurs autres priorités et engagements.[4]

Les intervenants ne sont pas sans souligner qu'il ne s'agit là que de simples lignes directrices et que celles-ci ne constituent pas une liste de vérification inaltérable. Le MAECI et le MDN partagent la même liste. Un ancien directeur — Politiques internationales (DP Int) du QGDN a fait remarquer qu'il était possible de ne trouver une solution positive qu'en regard de certaines lignes directrices. Il a déclaré que « … il existe peut-être des raisons urgentes de participer à une mission. Le but consiste à voir à ce que le gouvernement fasse preuve de la plus grande souplesse possible dans sa prise de décisions ».[5] Un autre officier qui occupe un poste semblable a également confirmé cela à un autre moment lorsqu'il a répondu à une vérification interne du Chef — Service d'examen du MDN concernant les opérations de maintien de la paix, où on a demandé au groupe de politiques d'identifier la personne responsable d'assurer le respect de chacun des critères. Selon lui, « … il n'est pas possible de partager les responsabilités… les (Affaires extérieures) constituent le ministère directeur en matière de maintien de la paix et feront évidemment appel au MDN à des degrés différents pour obtenir des conseils sur divers critères, mais en bout de ligne, ces critères sont gouvernementaux et forment un tout ».[6]

Il est possible, semble-t-il, que le ministre de la DN envoie des forces de son propre chef, selon Sparling, si le nombre d'effectifs requis est peu élevé et les risques minimes. Dans les cas où les risques ou le nombre de soldats sont élevés, les deux ministres rédigeront des mémoires distincts, mais coordonnés, pour le Cabinet.[7] En règle générale, le Comité du Cabinet sur la Politique étrangère et la défense tient compte des recommandations des ministres. La question peut être ou non acheminée au Parlement en vue d'y être débattue.

La question du débat parlementaire ne soulève pas beaucoup l'attention du public canadien en général. David Bercuson, dans son ouvrage *Significant Incident* concernant l'affaire en Somalie, critique sévèrement la façon dont les administrations conservatrice et libérale se sont servi du Parlement. Il affirme que le débat en Chambre des communes n'a pas été approfondi et que le gouvernement au pouvoir n'a jamais fourni de véritables réponses concernant la FORPRONU.[8]

Melanie Bright, diplômée du CMR, a rédigé sa thèse sur la surveillance parlementaire des opérations de maintien de la paix et elle a conclu que cette surveillance n'a pas été efficace jusqu'ici. Elle fait remarquer que le public canadien comme les députés n'ont pas été avides d'information. Elle cite trois rapports gouvernementaux où l'on admet que la surveillance est déficiente, mais elle fait également remarquer qu'il n'existe aucun consensus sur la forme que devrait prendre cette surveillance. Elle conclut en disant que l'on fait appel au Parlement simplement pour accorder un caractère légitime aux missions de maintien de la paix de l'armée. Elle rejette l'argument selon lequel c'est

le manque de temps qui, en règle générale, empêche la Chambre des communes ou les comités de la Chambre des communes d'être mieux informés. Elle conclut également que le public et la Chambre des communes se contentent « d'entretenir un longue histoire d'amour avec les opérations de maintien de la paix ».[9]

À cet égard, la plupart des missions de maintien de la paix n'ont pas été reconnues comme service actif au sens de la *Loi sur la défense nationale*. Pour ce faire, le ministre de la DN devrait déposer un décret à la Chambre des communes, qui déclencherait, en moins de dix jours, des débats dans le cadre d'une session au Parlement (ou d'un rappel si le Parlement ne siège pas) pour discuter de la question. Au lieu de cela, les divers ministres de la DN ont simplement fait des déclarations ou ont présenté des résolutions en Chambre annonçant la mise sur pied d'une mission de maintien de la paix. En règle générale, ces déclarations et résolutions mènent au moins à un débat ou donnent l'occasion aux partis de l'opposition de faire des déclarations en réponse à l'annonce. En règle générale, même lorsque le débat a lieu, celui-ci est dénué d'intérêt et peu concluant en raison de la majorité gouvernementale.

Partie II – La participation des Balkans

Généralités

Maintenant que nous avons examiné la façon dont le processus devrait idéalement fonctionner, il serait peut-être intéressant de retracer les étapes qui ont réellement été suivies lors de la participation des FC à l'Opération HARMONY (la première FORPRONU, déployée principalement en Croatie) et à l'Opération CAVALIER (le déploiement suivant de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, parfois appelée la FORPRONU II).

Les circonstances de l'époque

Afin de mieux comprendre les événements tels qu'ils sont survenus, il est nécessaire de garder en tête le contexte dans lequel ils se sont joués. Il arrive souvent que les événements prennent une couleur différente lorsqu'on tient compte des circonstances du jour. Lorsque les historiens étudient le passé, ils peuvent se permettre d'être critiques, mais comme tout stratège de salon, ils n'ont pas à subir les difficultés du moment, ou ce que Clausewitz appelle la « friction » de la guerre. Les facteurs externes ont une incidence sur l'attitude mentale des acteurs. Ce qui semble à première vue irrationnel aux historiens devient souvent plus compréhensible si on place les gestes posés dans leur contexte. Les circonstances existant en 1991 et en 1992 jettent une certaine lumière sur les événements. Il est difficile, sinon impossible, de mesurer jusqu'à quel point un facteur, ou toute combinaison de facteurs, ont pu avoir une incidence particulière sur les événements. Mais les circonstances de l'époque ne peuvent être ignorées.

Les planificateurs et les généraux militaires n'ont pas l'habitude d'ériger des pierres d'achoppement pour entraver les politiques du gouvernement. La psyché militaire est extrêmement centrée sur la tâche et la plus grande partie de la vie militaire est

caractérisée par une attitude volontaire et dynamique. Il n'est donc pas surprenant que les officiers d'état-major acceptent d'office le fait qu'il leur soit demandé d'accomplir des activités dangereuses ou difficiles. Il y a un certain cachet à être capable de vaincre l'adversité et de réussir toute tâche demandée par les dirigeants politiques.[10] En opposition directe avec cela, il y a le devoir de montrer de la loyauté envers les échelons inférieurs, de protéger les troupes sous son commandement et de contester lorsque les tâches exigent beaucoup trop des troupes. Il peut être impossible, pour les officiers d'état-major, de réussir à trouver un équilibre parmi ces exigences morales, spécialement en période de réduction des effectifs et d'agitation comme celle qu'ont connue les membres des FC en 1991 et en 1992.

En 1991, les FC faisaient l'expérience d'un sérieux bouleversement des fondations de l'organisation. Le Livre blanc sur la politique de défense de 1989 avait ouvert une nouvelle voie aux FC avec la promesse d'augmentation du financement et de nouvelles dépenses en capital. Le moment était mal choisi puisque vers la fin de 1989, le Mur de Berlin et la plus grande partie de l'empire communiste se sont effondrés. L'un après l'autre, les États auparavant ligués contre l'alliance occidentale de l'OTAN sont tombés et ont adopté le capitalisme et la démocratie. En résultat, une multitude de groupes d'intérêts se sont mis à protester contre les dépenses accordées à la défense et les pressions se sont intensifiées pour qu'on retourne les « dividendes de la paix » aux fonds publics pour que quiconque sauf l'armée puisse en profiter. Le gouvernement canadien, comme bien d'autres gouvernements dans le monde, a saisi l'occasion de faire écho à cette euphorie de paix en réduisant la taille et le budget du MDN. En l'espace d'un instant ou presque, les dépenses de la défense ont été coupées. Le budget de 1992 a profondément entaillé l'organisation de la défense et, en définissant la politique de défense au moyen d'un état budgétaire, a précipité la décision de retirer la contribution canadienne des forces stationnées en Europe auprès de l'OTAN.

Des planifications majeures en personnel ont entraîné la réduction des effectifs, le démantèlement de certaines unités et le rapatriement de certaines autres vers des bases canadiennes. Un important plan de redistribution d'équipement a été établi afin d'équiper de nouveau des unités qui avaient été réduites lors de coupures précédentes. Il était prévu que la plus grande partie de l'équipement redistribué consisterait en équipement usagé plutôt qu'en équipement nouveau obtenu avec de nouveaux capitaux. Des plans sophistiqués ont été conçus en vue d'éliminer la présence des troupes canadiennes en Europe vieille de plus de 40 ans. Ces mesures ont exigé un volume de travail énorme, rendu plus difficile encore par de nouveaux règlements stricts en Allemagne, très stricts, se rapportant à l'environnement et aux douanes, par le besoin de déménager les familles, de transférer les installations fixes à la nation hôte et de maintenir un minimum de capacité opérationnelle de l'OTAN jusqu'à la dernière minute. Les plans étaient complexes et les délais serrés.

Dans certains secteurs, le retour des troupes d'Europe indiquait la présence d'une crise dans la politique de la défense. Dans la lutte pour obtenir des ressources restreintes, le sentiment général était qu'il fallait justifier le rôle des FC. Ce sentiment de justification a été beaucoup plus manifeste dans l'armée que partout ailleurs. Notre

présence au sein de l'OTAN était la clé du maintien d'un haut niveau de préparation, d'équipement et de formation en raison de l'engagement pris de mettre au moins une brigade opérationnelle en service et, par extension, des formations à titre de renforts et de soutien au Canada. Nombre de fonctions de l'armée sont nées de tâches effectuées sur des champs de bataille de l'Europe centrale, témoins d'événements très violents. L'armée quittant l'OTAN, certains analystes ont mis en question la nécessité d'avoir une armée — du moins, une armée disposant d'un équipement majeur et d'effectifs nombreux et permanents. L'Armée de l'air (du NORAD) et la marine (sur les côtes) pourraient toutes deux assumer les rôles exigés pour défendre le Canada. La défense de la mère patrie était, traditionnellement, la première tâche décrite dans tous les Livres blancs sur la politique de défense. Cependant, la plupart des politiciens et des analystes acceptaient plus ou moins l'idée de voir les chars d'assaut et une force mécanisée se déplacer dans tout le pays pour engager le combat contre tout établissement ennemi, étant donné que le Canada est situé juste au nord des États-Unis. Selon ces gens, si on avait vraiment besoin de forces terrestres, celles-ci devraient alors être légères, capables de se déplacer rapidement par voie aérienne à un point d'intrusion ou, dans un contexte différent, simplement venir en aide aux autorités civiles lors d'une catastrophe.

À la fin de 1991, des réductions massives des effectifs ont été planifiées au sein des FC et du personnel civil du MDN. Un vaste programme a été conçu pour atteindre plus rapidement les nouveaux objectifs en matière de réduction du personnel. Ce Programme de réduction des forces (PRF) a tout d'abord été mis en œuvre pour les militaires du rang des FC et, plus tard, pour les officiers. Le plan a causé un choc psychologique pour plusieurs, tout spécialement pour les gens dont les métiers et les groupes professionnels militaires devaient être coupés. Le PRF était assez populaire en raison des avantages financiers qu'il renfermait. De plus, on savait que le succès initial du PRF mènerait à son application à d'autres rangs et catégories de groupes professionnels, au besoin. Les déplacements du personnel, un facteur toujours difficile à gérer, ont augmenté, un grand nombre de personnes quittant l'armée, quoiqu'elles n'aient pas toutes été visées par le programme. Au même moment, l'élément civil faisait les démarches pour obtenir tous les avantages offerts par les initiatives de réduction des effectifs de la fonction publique, ce qui a causé un déplacement important de personnel dans tout le MDN et provoqué de l'incertitude, des inquiétudes ou du mécontentement parmi les troupes.[11]

Un cynique pourrait conclure que l'augmentation des activités de maintien de la paix pendant la période suivant 1989 était le stratagème mis de l'avant par des dirigeants militaires désespérés pour justifier leur raison d'être dans le monde de l'après-Guerre froide. Il ne fait aucun doute que ce concept peut en avoir attiré certains. Inversement, il y avait autant de planificateurs et de théoriciens militaires qui voyaient le maintien de la paix comme un mal nécessaire. Le maintien de la paix occupait les effectifs militaires et constituait une formation et une expérience de base en mission étrangère. D'autres ont fait remarquer que le maintien de la paix n'était toutefois pas une tâche militaire importante et qu'il pourrait constituer une distraction par rapport aux éléments essentiels à une guerre efficace. Ce risque était particulièrement élevé lors des missions de l'ONU avant celles de la Yougoslavie, lorsque les contingents étaient petits, relativement inactifs

et sans surplus. La principale mission de l'ONU, soit celle à Chypre, se déroulait depuis 1964, était plus ou moins stable et était souvent considérée comme un gouffre pour les unités structurées. Les tâches de l'ONU les moins importantes ont causé des bouleversements, parce qu'elles reposaient sur la rotation des soldats à différentes périodes de l'année, laissant souvent leur unité d'appartenance sans remplaçant.

Le maintien de la paix a toujours été une activité importante pour les FC. À diverses périodes depuis 1948, le Canada avait affecté des officiers à des missions de surveillance, comme observateurs militaires de l'ONU. Depuis 1956, des unités structurées, ou des éléments de ce genre d'unité, ont participé à presque toutes les missions mises sur pied par l'ONU. En effet, d'autres missions que celles sous l'égide de l'ONU (p. ex. la Force multinationale d'observateurs du Sinaï et la CICS en Indochine) se sont également inscrites dans le cadre des opérations du maintien de la paix des FC. Le maintien de la paix était souvent considéré comme une autre manière pour le Canada de contribuer à la stabilité et à la paix dans le monde, et même s'il ne pouvait être l'égal des alliances de sécurité collective, il arrivait bon deuxième. Après un temps d'arrêt, à partir de la fin des années 1960 et pendant les années 1970, le nombre des missions de maintien de la paix s'est mis à augmenter en 1989 avec deux forces : le GOMNUII (le long de la frontière Iran-Iraq) et le GANUPT (en Namibie).[12]

Il est devenu évident pour nombre de gens que le monde après la Guerre froide ne serait plus le monde sans danger et paisible qu'on avait tant espéré. Les États rebelles existaient toujours et l'indépendance nouvellement acquise d'autres nations ne garantissait ni la stabilité des frontières ni la fin des conflits. Le maintien de la paix, sous diverses formes, semblait être une façon de résoudre certaines des questions amenées par le nouvel ordre mondial.

La perception du public était que le maintien de la paix constituait une bonne chose et que les FC devraient y participer pour assurer la paix dans le monde. Cette opinion publique générale s'est maintenue à partir de la chute du Mur de Berlin en 1989 jusqu'à un bon moment après le renforcement de la FORPRONU en 1992. Bien que variant un peu selon les progrès des négociations pour la paix, les problèmes liés à certaines missions, le traitement des populations touchées et des casques bleus dans les secteurs à problèmes, l'appui du public pour le concept du maintien de la paix est demeuré remarquablement constant pendant les années 1990. L'appui était particulièrement solide au début de la décennie, la période à laquelle nous nous attachons ici.[13]

La guerre du Golfe de 1990 à 1991 a donné à réfléchir aux planificateurs de la défense. Il n'était pas certain si les forces terrestres des FC étaient en mesure de participer aux guerres de haute technologie et de haute intensité. Les aéronefs et les navires canadiens pouvaient se déployer et travailler au sein des coalitions alliées, mais de déplacer et d'équiper une formation armée appréciable constituaient un problème majeur. À la déception de bien des gens dans l'armée, seulement un hôpital de campagne et une petite compagnie de garde ont été envoyés sur le théâtre des opérations et leur rôle était minime. Certains ont mis en doute la capacité de l'armée lorsqu'il est devenu

évident que certains alliés avaient dépassé le seuil technologique des forces terrestres des FC. Au Canada, on assistait à un retard dans le remplacement du vieil équipement par une technologie de pointe en raison d'une insuffisance de dépenses en capital antérieures. Certains, même au sein de l'armée, ont remis en question le niveau auquel les unités de l'armée pouvaient opérer efficacement et le rôle qui convenait le mieux aux formations terrestres canadiennes.

La guerre du Golfe a eu un effet supplémentaire en ce qu'on s'est mis à croire que les pays développés avaient le droit fondamental, ou qu'il était de leur devoir, d'intervenir lorsqu'il s'avérait évident qu'un État hors-la-loi menaçait la paix dans le monde.[14] Ce concept d'intervention a commencé à prendre de l'importance, motivé probablement autant par les intérêts nationaux des États-Unis que par un sentiment d'altruisme au niveau international, et les opérations de la coalition militaire menées contre l'Iraq en constituent un cas extrême. En contrepoids aux intérêts des États-Unis, certains ont vu en l'ONU un moyen de mettre de l'avant cette nouvelle approche internationale. Même les théoriciens stratégiques américains, peut-être désireux d'effacer tout doute à propos de la sincérité de leur pays, ont commencé à porter une plus grande attention au maintien de la paix, et les États-Unis ont agi pour appuyer les opérations de maintien de la paix par des contributions tangibles dans diverses régions.

Cette situation cadrait bien avec la politique étrangère que le gouvernement du Canada avait adoptée après la Guerre froide. Selon Norman Hillmer, l'objectif de la politique canadienne était de faire pression en faveur de mesures rigoureuses pour l'appui des valeurs démocratiques et des droits de la personne. On a mis l'accent sur l'internationalisme pour contrer le déclin de l'indépendance des États causé par la technologie, la mondialisation économique et l'absence de modèle géopolitique bipolaire. En 1991, Mme McDougall, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et le premier ministre Mulroney ont tous les deux prononcé des discours chantant les louanges de l'ONU et posant comme principe qu'il pouvait être nécessaire d'intervenir entre les frontières données d'un pays pour le bien commun. Les diplomates du Canada se sont vantés de leur influence dans la rédaction de la première édition de l'« Agenda pour la paix » du Secrétaire général de l'ONU, un traité dans lequel Boutros Boutros-Gali fait la description d'un maintien de la paix plus interventionniste et plus « musclé ».[15]

Voilà donc la situation telle qu'elle était en 1991 et au début de 1992. Le gouvernement du Canada subissait les pressions exercées par ses alliés de l'OTAN en raison de ce que certains considéraient comme un empressement injustifié à retirer ses forces de l'Europe. Ce retrait et la guerre du Golfe ont soulevé de véritables inquiétudes parmi les planificateurs militaires au sujet de la capacité et de l'utilité de FC privées de fonds, principalement mais non exclusivement en ce qui concerne l'armée. En entraînant la réduction des effectifs au sein des FC, les restrictions du budget de la défense ont eu des conséquences appréciables sur le moral des troupes, et ont causé des problèmes sérieux sur le plan personnel, de l'équipement et de la politique. Un grand nombre de personnes considéraient le maintien de la paix comme une spécialité canadienne et il semblait qu'on était sur le point de lui donner une nouvelle vigueur. Les officiers d'état-major, animés de leur désir intrinsèque de relever des défis pour accomplir la

mission qui leur avait été confiée, étaient déchirés entre la survie (parfois sur un plan très personnel), le devoir, les changements des politiques gouvernementales et les préoccupations au sujet de l'avenir.

Opération HARMONY

La situation dans les Balkans risquait une fois de plus de créer une crise au sein des relations internationales. La déclaration d'indépendance des nouvelles républiques de Croatie et de Slovénie à l'égard de la Yougoslavie en juin 1991 a eu comme conséquence un conflit entre les groupes ethniques au sein des nouveaux pays et avec l'armée yougoslave. La situation en Slovénie s'est résolue assez rapidement en une dizaine de jours, mais la situation en Croatie s'est détériorée en raison de combats entre les factions serbe et croate, l'armée nationale yougoslave défendant les Serbes. Partout dans la nouvelle Croatie, les combats se poursuivaient en dépit de plusieurs accords de cessez-le-feu et du déploiement d'une Mission de vérification de la Communauté européenne en juillet 1991. La participation du Canada à cette mission a été nommée Opération BOLSTER et au total, 15 officiers canadiens ont été envoyés sur le théâtre des opérations de septembre 1991 à septembre 1994.

Les Nations Unies ont tenté de faire accepter des accords de paix dans le secteur et d'arrêter les combats en vue de stabiliser la situation politique, pour que l'aide humanitaire puisse parvenir aux réfugiés chassés de leur domicile en raison du conflit. À cette fin, le représentant du Secrétaire général, M. Cyrus Vance, a réussi à instaurer un accord de cessez-le-feu en janvier 1992, ce qui a entraîné la mise sur pied d'une première mission de liaison militaire des Nations Unies où des observateurs militaires assureraient la supervision du maintien de la paix jusqu'à ce qu'une force de maintien de la paix plus importante puisse être mise en place.[16]

À Ottawa, le personnel du QGDN suivait la crise en cours dans les Balkans et les tentatives internationales visant à la désamorcer. Le personnel du SMA (Pol Comm) et le personnel des opérations ont suivi de près l'évolution de la crise. Plusieurs mesures préliminaires ont été prises par l'état-major. Parmi celles-ci, on a mis le CEMD et le SM au courant de l'éventualité d'une opération et on a procédé à certaines vérifications des effectifs pour calculer la capacité des FC à réagir dans les cas où elles seraient appelées plus tard à envoyer des troupes.

Le SMA (Pol Comm) a officiellement informé le CEMD et le sous-ministre (SM) de la possibilité d'une demande en ressources des FC, afin que ceux-ci puissent avertir le ministre de la DN. Celui-ci leur a fait savoir qu'il était possible que le Conseil de sécurité de l'ONU se réunisse avant la fin novembre pour étudier la situation dans les Balkans.

Après avoir noté que « … aucune déclaration concernant la nature de la participation du Canada n'a encore été faite », le SMA (Pol Comm) a souligné le fait que « dans leurs déclarations publiques, le premier ministre et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures ont souligné clairement que le gouvernement du Canada appuie les

mesures prises par les Nations Unies en Yougoslavie et qu'il est prêt à participer à toute mission de l'ONU là-bas ». Il s'agit là d'une indication nette de la volonté et de l'intention politique du gouvernement concernant toute participation possible des FC aux opérations éventuelles de l'ONU. Cela a dû avoir une certaine incidence sur la réaction du personnel des FC à la situation.[17]

Au début de la mise sur pied de la mission de liaison militaire, le personnel des opérations avait évalué le nombre d'officiers et avait déterminé qui en particulier, des missions en Angola (UNAVEM) et au Moyen-Orient (ONUST), pourrait être transféré à la mission en ex-Yougoslavie. Conjointement avec le Quartier général de la Force mobile, le personnel des opérations a commencé à étudier la possibilité de déployer plus de ressources des FC à toute force qu'on déciderait de mettre sur pied. Le personnel des opérations a également commencé à réfléchir à la forme que pourrait prendre la participation éventuelle des FC. Le personnel a pris en compte d'autres évaluations, souvent plus approfondies, du Quartier général de la Force mobile, du Commandement aérien, du personnel du mouvement logistique au QGDN et des Forces canadiennes Europe (FCE) et, le 1er novembre 1991, a présenté une évaluation du potentiel des FC pour participer aux opérations éventuelles de l'ONU dans l'ex-Yougoslavie.

Dans leur évaluation, on a noté que le Canada disposait de plusieurs options si l'ONU lui demandait de contribuer à l'établissement d'une force de maintien de la paix dans les Balkans. Ces options étaient les suivantes :

a. une force de maintien de la paix comprenant un bataillon d'infanterie et des unités de soutien;
b. jusqu'à 30 officiers (y compris ceux déployés avec la mission de vérification) agissant à titre d'observateurs militaires de l'ONU;
c. un soutien médical et un appui du Génie pour l'aide humanitaire, plus particulièrement en matière de déminage et de construction mineure; et
d. le transport aérien pour les vols destinés à l'aide humanitaire.

Le personnel a fait état de certaines restrictions. Le groupe-bataillon ne serait pas prêt à être déployé avant 30 jours, ce qui constitue habituellement le délai de préavis minimum pour le déploiement des unités. Chaque observateur pourrait être déployé dans un délai de 15 jours. Le groupe d'observation pourrait être déployé et opéré simultanément avec toute autre participation canadienne à une force de maintien de la paix. Le transport aérien destiné à l'aide humanitaire serait très limité en raison de l'engagement important des ressources en transport aérien des FC. Dans l'évaluation, il était précisé que le transport aérien serait utilisé pour tout déploiement des ressources des FC et qu'il serait difficile d'assurer le transport à la fois pour l'aide humanitaire et pour le déploiement des troupes.

Dans l'évaluation du personnel, le personnel des opérations a formulé plusieurs hypothèses. Les troupes des FCE répondraient en premier puisqu'elles étaient prêtes à passer à l'action plus rapidement que la plupart des unités au Canada. On supposait que l'unité ne subirait pas de transformations importantes, mais qu'elle utiliserait le

personnel, les véhicules et l'équipement dont elle disposait au moment de l'appel. On a donc conclu que le Canada pouvait envoyer 30 observateurs et un groupe-bataillon d'infanterie de 900 à 1 000 personnes. Ce groupe serait composé de troupes des FCE et le bataillon comprendrait deux compagnies de carabiniers et un escadron de reconnaissance blindé, renforcés par des unités de soutien en matière de soins, de transmission, de police et autres, qui agiraient séparément.

Le personnel semblait certain que le déploiement d'une force de cette nature, s'il était réalisable, serait un processus difficile. On a noté que les FCE procédaient à une réduction de leur personnel pour atteindre un effectif de 2 200 pour l'été 1992, et qu'on ne réviserait pas cette décision. Le transport aérien pouvait également constituer un problème. Toutefois, plus tard au cours du mois, le MDN a informé les Affaires extérieures qu'il pourrait envoyer jusqu'à 30 observateurs militaires de l'ONU et un groupe-bataillon d'environ 800 personnes, et qu'il pourrait assurer le soutien aux opérations humanitaires et le transport aérien à la fois pour les missions humanitaires dans le pays et pour le déploiement des unités des FC à toute force éventuelle de l'ONU.[18]

Le 26 novembre, la mission de représentation permanente à New York a transmis des documents contenant les renseignements les plus récents à l'ONU, y compris le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité au sujet des réunions de M. Vance avec les parties concernées par le conflit, qui se sont tenues du 17 au 23 novembre, à Genève. Lors de ces réunions, les belligérants ont conclu des accords concernant la Croatie, la levée des blocus, le retrait des unités de l'armée yougoslave et un cessez-le-feu. Les protagonistes ont bien accueilli la mise sur pied d'une force de maintien de la paix de l'ONU et ont accepté qu'on déploie plus tôt la mission de liaison militaire des Nations Unies comme mesure provisoire. La mission de représentation permanente à New York avait également en main une copie de l'ébauche du projet de résolution du Conseil de sécurité. M. Vance avait précisé que la force de l'ONU ne serait mise en place que si les cessez-le-feu étaient instaurés. Il était également mentionné qu'une aide humanitaire serait offerte pour atténuer les souffrances des civils qui subissaient les combats.

Le 27 novembre, le comité du Cabinet sur la politique de défense et la politique étrangère a décidé que le Canada appuierait l'ONU dans le cas où une force de maintien de la paix serait créée dans les Balkans et que le Secrétaire général devait en être informé. La décision officielle relative aux termes de l'engagement du Canada serait communiquée lors de la réception d'une demande formelle de l'ONU, mais il était évident que le Canada enverrait des troupes.[19]

L'ONU s'est adressée au gouvernement du Canada le 7 janvier 1992 afin qu'il envoie des officiers au service de la mission de liaison militaire des Nations Unies en Croatie. Le lendemain, le personnel des opérations du SCEMD a informé le CDEM que trois officiers en service pour l'ONUST pourraient être mis à la disponibilité de la mission. Tout portait à croire que leur période de service ne durerait qu'environ un mois. Dans une lettre destinée à informer le ministre de la DN et à obtenir son autorisation pour

le déploiement des observateurs militaires de l'ONU, le SMA (Pol Comm) notait que jusqu'à 50 observateurs serait déployés en Croatie, mais en raison des violations du cessez-le-feu, le Secrétaire général ne recommanderait pas le déploiement d'une force de maintien de la paix à ce moment précis. Il a toutefois ajouté que l'envoi d'une véritable force de maintien de la paix de l'ONU était fort probable dans l'avenir.[20]

D'autres unités des FC avaient également commencé à prendre des mesures préventives en vue d'un déploiement éventuel. Le Quartier général du commandement des communications des FC, par exemple, a émis un ordre d'avertissement préliminaire le 10 janvier 1992 pour avertir un détachement de communications stratégiques de se préparer pour un déploiement éventuel des télécommunications par satellite. D'autres unités se sont également mises à se préparer au déploiement, les nouvelles de la crise dans les Balkans continuant de faire les gros titres dans la presse mondiale.

La mission de liaison militaire des Nations Unies a été autorisée en janvier et le MDN a été informé qu'il entrait dans les intentions du Secrétaire général de l'ONU de recommander au Conseil de sécurité l'établissement d'une force de maintien de la paix à la fin février 1992. À la suite d'une réunion entre les pays pouvant éventuellement fournir des troupes, le Secrétariat de l'ONU a demandé au Canada si celui-ci pouvait envisager l'envoi d'un bataillon d'infanterie d'environ 900 soldats, d'une unité de Génie de 350 personnes, huit polices militaires et cinq observateurs militaires de l'ONU. Selon le personnel des opérations, cette demande était réalisable, mais l'envoi d'ingénieurs pouvait poser problème. En raison de l'emploi du Génie à d'autres tâches, il était possible que seulement 200 à 250 personnes puissent être envoyées.

Le SMA (Pol Comm) a souligné cinq sujets de préoccupation pour le Canada relativement à cette demande :

a. l'ONU n'avait pas reçu l'approbation de la nation hôte à ce jour et l'acceptation de la participation canadienne par toutes les parties était incertaine;
b. le mandat serait d'une durée d'un an, mais serait certainement élargi;
c. le plan de déploiement de l'ONU n'était pas complet et semblait difficile à réaliser;
d. il y avait des risques de blessures pour le personnel des FC, donc les règles d'engagement et la fourniture de l'équipement pour se défendre constitueraient un prérequis à la participation des FC; et
e. le financement de l'opération de l'ONU n'avait pas été réglé.

Rien n'indique que ces préoccupations n'aient constitué, en elles-mêmes, une cause de non-participation du Canada. La recommandation formulée au ministre de la DN voulait que l'approbation soit en principe donnée à l'effet que les FC envoient un bataillon d'environ 900 soldats, les observateurs militaires de l'ONU et la police militaire demandés, des membres du personnel du quartier général de la force de l'ONU, et une unité de Génie réduite à seulement 200 à 250 personnes au lieu des 350 qu'on avait demandées.[21]

La planification en personnel est passée à un autre niveau le jour où, à la mi-février, le QGDN a reçu deux messages télécopie. Le premier provenait du QG de la Force mobile et comportait une liste plus détaillée du personnel relativement aux forces disponibles en cas de déploiement de l'ONU en ex-Yougoslavie. Il était noté que le groupe-bataillon (composé de trois compagnies de carabiniers, d'une compagnie d'appui, d'un escadron de reconnaissance, d'une troupe du Génie et d'unités de soutien totalisant 855 à 900 personnes) serait disponible auprès des FCE. En raison de la réduction des FCE en cours, la date la plus reculée pour le déploiement des FC était fixée au 1er juillet 1992, pour que les troupes soient de retour pour janvier 1993 et qu'on n'entrave en rien la réalisation du plan de réduction en Allemagne et du plan de redistribution de l'équipement de l'armée, conséquence de ce rapatriement. Le commandement de la Force mobile a précisé que toute rotation supplémentaire de groupes-bataillons d'infanterie en Yougoslavie exigerait l'envoi d'autres unités basées au Canada. Le groupe-bataillon serait prêt à être déployé dans les 30 jours suivant l'avertissement.

Pour le Génie, la situation était plus accablante. L'envoi d'une unité de 350 personnes en Yougoslavie signifierait l'annulation des rotations du Génie en Europe et l'annulation de tout appui du Génie lors d'un important exercice militaire prévu pour l'été 1992. Après le retour de la première unité, seulement une unité de Génie au maximum pourrait effectuer une rotation sur le théâtre des opérations de l'ONU dans les Balkans, avant que toutes les ressources en Génie de la Force régulière et de réserve soient épuisées. Ceci était dû au fait que d'autres tâches avaient été assignées au Génie et qu'il y avait par ailleurs une pénurie de ressources dans le domaine du Génie au sein de l'armée à ce moment. Le commandement de la Force mobile a conclu que le déploiement du Génie était également faisable, mais qu'il risquait d'entraîner d'autres difficultés par la suite.[22]

Presque au même moment, la mission de représentation permanente à New York a envoyé un message télécopie dévoilant le concept opérationnel de la Direction du maintien de la paix du siège des Nations Unies pour le déploiement des forces de l'ONU dans la région de la Croatie. Le mandat de la force serait de six mois, mais si c'était nécessaire, le mandat serait renouvelé tous les six mois par la suite. Le concept des opérations se rapportait à une des « zones protégées de l'ONU », qui serait une zone démilitarisée et sûre pour les civils. Les forces yougoslaves se retireraient et seraient remplacées par les forces de l'ONU et la police civile de l'ONU, qui patrouilleraient et surveilleraient les différents secteurs. Ceci faciliterait l'accomplissement du travail humanitaire de l'ONU. Le concept contenait cependant une note inquiétante. Il précisait que, s'il y avait des tensions, la force de l'ONU s'interposerait entre les belligérants ou parmi ceux-ci, pour calmer la situation.[23] Le jour suivant, après la Réunion quotidienne de la direction (RQD) au QGDN, les membres ont été informés du concept de l'ONU destiné à la force. Durant le briefing, on a signalé que le Canada avait reçu une demande officieuse concernant l'envoi des forces, et une évaluation de la capacité des FC préparée par le personnel des opérations du QGDN a également été présentée. Les membres ont appris que le Conseil de sécurité approuverait probablement la formation de la force de l'ONU dans environ une semaine et que les détachements de reconnaissance pourraient

être envoyés dès le 23 février. Finalement, le briefing a permis de rappeler à l'auditoire que ce concept porterait à environ 2 000 personnes la participation du Canada pour le maintien de la paix à l'échelle mondiale et de révéler l'imminence d'un engagement au Cambodge nécessitant jusqu'à 1 000 personnes.[24]

Le personnel du QGDN a accéléré sa planification. Un message du CEMD a été envoyé aux FCE pour ordonner que soit suspendue la planification du rapatriement du régiment du Génie là-bas.[25] Le personnel des opérations s'est mis à l'œuvre presque immédiatement pour rédiger à l'intention des commandants subordonnés un ordre d'avertissement, reflétant de toute évidence un point de décision du personnel supérieur d'état-major du QGDN. Ils ont envoyé l'ordre d'avertissement le jour même. Le QGDN y annonçait que l'ONU pourrait mettre sur pied la FORPRONU dès le 19 février et que la participation du Canada à la reconnaissance technique de l'ONU pourrait être requise dès la semaine suivante.[26]

Le problème relatif au Génie continuait de contrarier les planificateurs. Dans une lettre adressée au QGDN, entre autres, le brigadier-général Clive Addy, le commandant du 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada (ou de la 1re Division du Canada outre-mer, comme l'indiquait l'en-tête), signalait les difficultés auxquelles devraient faire face les unités de Génie, selon les différentes options envisageables lors d'un déploiement éventuel d'une force de l'ONU. Il notait que les problèmes qui pourraient survenir au sein de l'unité lors d'un déploiement excluant la rotation des troupes et leur famille pendant l'été 1992 et le nombre de troupes d'appoint nécessaires pour les diverses options impliquant 250, 300 ou 350 personnes par unité. Il a résumé le problème en formulant cette recommandation : « ... considérant les expériences passées, les engagements à venir, la disponibilité opérationnelle des forces et les tâches éventuelles d'un bataillon de 900 hommes de cette formation, il est suggéré que l'option Génie ne soit pas adoptée à moins d'une nécessité absolue ».[27] Le Directeur — Génie militaire (Opérations) (DOGM) a repris le sujet dans une note de service destinée au personnel des opérations, dans laquelle il mentionnait également d'autres questions moins importantes à propos des cartes et de la quantité d'approvisionnements que l'unité déployée doit apporter.[28] Le personnel du QG de la Force mobile a lui aussi envoyé un message dépeignant la situation du Génie comme sa plus grande préoccupation.[29]

Un message télécopie reçu au QGDN et comportant certaines questions et réponses pour le ministre de la DN et la secrétaire d'État aux Affaires extérieures en préparation à l'annonce d'une force de déploiement éventuelle de l'ONU, indiquait que l'engagement serait d'une durée d'un an, et sans que ce soit clairement énoncé, on présumait qu'il y aurait deux rotations complètes de six mois. En réponse aux questions concernant les risques que couraient les troupes canadiennes sur le théâtre des opérations, on affirmait que toutes les opérations de maintien de la paix comportent des risques et c'est pourquoi le Canada envoyait des soldats formés, bien armés et équipés, et travaillant selon un mandat raisonnable dans lequel les règles d'engagement étaient claires.[30]

L'organisation des Affaires publiques du QGDN est aussi passée à l'action rapidement en réaction à l'ordre d'avertissement et l'initiative des Affaires extérieures.

On n'a fait part d'aucun doute au MDN concernant l'importance de cette mission. « Le déploiement d'un Contingent canadien appréciable auprès d'une force de maintien de la paix de l'ONU en Yougoslavie suscitera un intérêt soutenu de la part du public et des médias, sur le plan national et international. L'examen continu par les médias de cette mission controversée sur le plan politique nécessitera une méthode de communications bien coordonnée et proactive entre le plan national et la force de l'ONU sur le théâtre des opérations, conformément à la Politique en matière d'information publique de l'ONU ». On a conclu en demandant qu'un major, un capitaine et deux photographes pour le service des affaires publiques soient envoyés avec la force de l'ONU et le Contingent canadien.[31]

À ce moment-là, la mission de représentation permanente à New York avait déjà envoyé à Ottawa l'ébauche du rapport du Secrétaire général de l'ONU conformément à la résolution 721 du Conseil de sécurité, qui passait en revue les plans de l'ONU et la proposition pour la FORPRONU.[32] Le 21 février, le gouvernement du Canada a transmis un communiqué de presse (censément émis par les Affaires extérieures et le MDN, mais où la secrétaire d'État aux Affaires extérieures avait la vedette) pour annoncer la participation du Canada à la FORPRONU.[33]

La question de la préparation des troupes pour le déploiement occupait maintenant le devant de la scène. Le QG de la Force mobile a confirmé une fois de plus ses vérifications d'état-major et a déterminé officiellement ce que tout le monde savait déjà, soit que le groupe-bataillon d'infanterie serait formé à partir du 1 R22eR et que les ingénieurs seraient ceux du 4e Régiment du génie, et que tous deux feraient partie de la 4e Brigade des FCE à Lahr, en Allemagne. Il a organisé le renforcement des troupes, en particulier pour les ingénieurs, provenant principalement d'autres unités des FCE. Le quartier général a aussi soulevé la question des armes d'appui à déployer auprès de la FORPRONU. Il a soulevé la question à savoir s'il ne serait pas sage d'envoyer le système de missiles TOW en entier au bataillon, malgré qu'il semblait peu probable que l'utilisation d'armes lourdes deviendrait nécessaire. Soulignant que le système fournissait de bonnes installations de surveillance grâce à l'imagerie thermique et qu'il améliorerait les possibilités de tir à longue distance et la précision du tir direct, le commandant a recommandé que le bataillon l'apporte lors du déploiement.[34] Le personnel du QGDN a réfléchi à la question et a demandé l'autorisation nécessaire, qui a été accordée presque immédiatement. Dans une note de service adressée au CEMD, le SCEMD notait que les armes lourdes ne constituaient pas un précédent dans les missions de l'ONU. Les Français et les Hollandais s'étaient joints au déploiement de la FINUL au Liban munis de missiles antichars Milan et de mortiers de120 mm. Il a été décidé que le CFT incluerait les missiles TOW dans le plan de déploiement et que l'ONU en serait avisée.[35] Par conséquent, on a demandé au QG de la Force mobile d'agir en conséquence et on l'a informé que la charge de munitions durerait sept jours à faible cadence.[36] Plus tard, les armes TOW se révéleraient utiles au groupe-bataillon lorsqu'il se dirigerait vers l'aéroport de Sarajevo, en juillet 1992.

En Europe, on entamait les préparatifs de la mission. Le commandant de la 4e Brigade a émis une longue liste d'instructions pour la formation des troupes qui se

préparaient à partir. Cette formation mettait l'accent sur les capacités de base des soldats et sur certains points relatifs au maintien de la paix et au théâtre des opérations, comme l'utilisation des postes d'observation, les points de repère, les patrouilles de l'ONU, les négociations et l'utilisation de la force, ainsi que des connaissances sur la Yougoslavie.[37]

Le quartier général de l'OTAN s'est également tenu au courant des événements. Puisque les troupes canadiennes (et celles de certains autres pays fournisseurs de troupes) étaient déjà assignées au service de l'OTAN, le Directeur de l'état-major militaire international à Bruxelles a demandé à être informé de tous les préparatifs des pays de l'OTAN et de leurs unités.[38] Il n'était pas le seul à avoir pris note de l'incidence de ce déploiement de l'ONU sur la disponibilité opérationnelle des troupes canadiennes auprès de l'OTAN. Le QG des FCE, dans un message adressé à plusieurs destinataires d'Ottawa et d'Europe, soulignait que le déploiement de l'ONU, avec son besoin en personnel de renfort en provenance de plusieurs unités des FCE, « rendrait précaire la capacité qu'a le Canada à respecter les engagements de l'OTAN » et il suggérait que le QG de l'OTAN en soit informé. Pour ne laisser planer aucun doute, le message ordonnait à la BFC Baden de faire en sorte que sa préparation en vue de la prochaine évaluation tactique de l'OTAN soit sa deuxième priorité, la première étant ses préparatifs pour appuyer le déploiement de la FORPRONU. Le quartier général a reconnu que le déploiement des ingénieurs affectés à la réparation d'aérodromes endommagés auprès du 4 RG aurait une incidence négative sur les aspects « survivre pour opérer » de l'évaluation et rendrait « de plus en plus fragile la capacité de ce com[mandement] à fournir un app[ui] aux forces engagées de l'OTAN. L'app[ui] et les prép[aratif]s pour l'Opération HARMONY constituent la pri[orité] numéro un de ce com[mandement] ».[39] Bien que le Canada avait déjà annoncé son intention de réduire ses forces basées en Europe et de redéployer ses forces au Canada, cette accélération du déclin de l'engagement auprès de l'OTAN constituait un signe concret de la nouvelle orientation prise par la politique étrangère du Canada.

Le 26 février, l'ONU a demandé au Canada de nommer quelqu'un au poste de Chef d'état-major de la FORPRONU.[40] Le brigadier-général Lewis MacKenzie a été choisi. Plus tard, le 29 février, l'ONU et le Canada se sont entendus sur la nomination d'autres officiers, subalternes ceux-là, pour divers postes d'état-major au quartier général de la force.[41]

Pendant la première semaine de mars, divers organismes ont poursuivi la préparation de leur personnel en vue du déploiement. La mission de représentation permanente à New York a continué de fournir les renseignements administratifs et autres relatifs aux plans de l'ONU pour la force. Une unité des transmissions en mission à Chypre a été avertie d'un nouveau déploiement auprès de la FORPRONU.[42] Le personnel des opérations du QGDN a émis diverses modifications et conseils relativement aux dates au fur et à mesure qu'il en prenait note. Le QG de la Force mobile a émis un avertissement à l'effet qu'il n'y aurait pas de prolongation de service accordée au personnel qui allait être libéré de ses fonctions en vertu du PRF en cours. Il a déconseillé toute constitution spéciale des unités déployées, soutenant qu'il serait mieux de préserver une capacité de combat générale pour faire face à l'inconnu et faciliter le

remplacement des unités. À ce moment, on a formellement informé les formations subalternes que le « com[man]d[ant] a émis l'ordre à l'effet qu'il approuvait la structure finale des forces de l'Opération HARMONY ».[43]

Le 6 mars, le personnel des opérations au QGDN a émis l'ordre officiel des opérations à la FORPRONU. Trois amendements ont suivi rapidement, comme les renseignements relativement aux dates de déploiement changeaient et sont ensuite devenus plus clairs. Les formations subalternes ont fait de même et ont ajouté leurs propres renseignements à la manière d'une procédure de combat courante. Le plan de communications a suivi de près le plan opérationnel. Lorsque tout a été bien clair, l'unité du Génie (4 RG) devait pouvoir se déployer en 14 jours et le groupe-bataillon d'infanterie (1 R22eR) avait reçu l'ordre de se trouver au même niveau de préparation à partir du 23 mars.[44]

Finalement, le 4 RG s'est déplacé et a commencé les opérations de déminage et d'entretien des routes en Croatie le 27 mars 1992. Le groupe-bataillon d'infanterie, soit le 1 R22eR et les unités rattachées, a pris le contrôle de la zone protégée de l'ONU dans le Secteur Ouest à la mi-avril. Dès juillet, on a ordonné au 1 R22eR de se rendre à Sarajevo, conjointement avec une petite force de soldats français, pour y occuper l'aéroport, afin qu'il puisse être utilisé pour les vols à caractère humanitaire et pour la distribution de l'approvisionnement. Le groupement tactique, devenu connu dans la FORPRONU sous le nom de CANBAT, a accompli cette tâche sous une pression militaire locale intense et sous les projecteurs des agences de presse internationales. En août, le groupement tactique est retourné dans le Secteur Ouest.

Opération CAVALIER

La guerre civile s'est bientôt répandue en Bosnie-Herzégovine et a envahi Sarajevo, ville olympique autrefois paisible, ainsi que d'autres régions du secteur. Manifestement, les factions luttaient pour leur vie et un nombre incalculable de civils en plein cœur du conflit commençaient à manquer de nourriture et de matériel. L'ONU s'est sentie forcée d'agir et la FORPRONU a été déployée. Le Canada a envoyé des troupes et ce déploiement a été appelé Opération CAVALIER.

Bien que les forces de l'ONU aient ouvert l'aéroport de Sarajevo en juillet, les combats touchaient les civils dans toute la région. Le Canada, en tant que membre fondateur de la FORPRONU, continuait de s'intéresser à ce secteur. Le personnel au QGDN a continué de surveiller la situation et les activités diplomatiques s'y rattachant. Dans une note rédigée pour le CEMD et le SM à l'occasion d'une réunion au Bureau du Conseil privé le 17 août 1992, le SMA (Pol Comm) précisait où en était le Canada et quelles étaient ses options. Il notait que le Secrétaire général de l'ONU demandait probablement à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de surveiller les armes lourdes et à la FORPRONU renforcée d'escorter les convois d'aide humanitaire. Il a énuméré le type d'unité des FC que pourrait envoyer le Canada et les tâches éventuelles que les FC pourraient effectuer au sein d'une FORPRONU renforcée, dont les opérations d'exécution maritimes, la protection des lignes de communication

maritimes, la protection des couloirs terrestres et des centres de distribution pour l'aide humanitaire, la supervision des armes lourdes, la couverture aérienne, la protection des têtes de pont aériennes, le transport aérien et le largage du matériel.

Le document d'information faisait mention de préoccupations au sujet de la sécurité d'autres membres du personnel canadien sur le théâtre des opérations pour d'autres missions de l'ONU, la capacité de la force et des unités canadiennes à exercer un mandat et le grand nombre de troupes dont on aurait besoin pour accomplir toutes les missions dans le secteur. De façon inquiétante, on signalait dans la lettre que « ... on doit présumer, pratiquement hors de tout doute, que les couloirs terrestres seront attaqués ». La mission était qualifiée « à haut risque », principalement en raison du « manque de volonté des parties... à respecter les cessez-le-feu ». On ne mentionnait pas le personnel ayant participé à l'élaboration du document, mais ce dernier mettait l'accent sur les opérations, en plus des incidences sur le plan politique qu'il analysait.[45] Le 20 août, Marcel Masse, ministre de la DN, faisait parvenir une lettre au premier ministre lui indiquant que les FC pouvaient fournir 1 200 troupes, un navire de soutien, un destroyer et un escadron de CF-18 en vue d'autres tâches au service de l'ONU dans les Balkans.

Également en août, l'ONU a demandé au Canada de fournir dix observateurs militaires de l'ONU de plus pour augmenter le nombre d'observateurs en Bosnie-Herzégovine. Le 31 août 1992, dans un briefing donné lors de la RQD, on indiquait que le Canada était prêt à accéder à cette demande.[46]

À la fin août, une réunion a eu lieu à Londres avec les protagonistes et Lord Owen en vue de régler les différends et arriver à une entente concernant les activités de l'ONU en Bosnie-Herzégovine. À la fin du mois, dans son rapport hebdomadaire, l'officier supérieur canadien de la mission d'observateurs de la communauté européenne, le colonel Vachon, commentait la situation selon la perspective sur le théâtre des opérations. Il précisait que l'empressement des pays européens à faire acte de présence et à être vus en train de faire quelque chose pour résoudre la crise, pourrait entraîner une mauvaise coordination entre le HCR, la FORPRONU, la Croix-Rouge et l'OSCE dans le pays. Le 1er septembre, le QG de la Force mobile a informé ses formations subalternes que la planification des prochains déploiements n'était plus classifiée, a confirmé la planification effectuée jusqu'à cette date et a désigné le Deuxième Bataillon, The Royal Canadian Regiment (accompagné d'un escadron de reconnaissance armé, d'éléments du Génie et d'autres unités de soutien) à titre de groupement tactique pour le déploiement.

Le 3 septembre, la mission canadienne de l'ONU a formellement avisé le MAECI et le MDN que le processus de mise en place des opérations de l'ONU en Bosnie-Herzégovine avait été enclenché à New York, à la suite de la Résolution 770. La mission de représentation permanente à New York a laissé entendre que ce processus serait ascendant, contrairement à la façon habituelle adoptée par l'ONU pour concevoir et doter en personnel ses forces de maintien de la paix, soit par une démarche auprès de chaque État. Dans la correspondance, on fait référence à une « offre de 1 200 troupes » du Canada. La tâche principale de la force élargie consisterait à escorter des convois humanitaires transportant de l'approvisionnement et, au cours des premières phases au

moins, de rapatrier des prisonniers. Dans son facsimilé du 3 septembre, la mission de représentation permanente à New York signale pour la première fois que « l'ONU considère ajouter une tâche visant à superviser les armes lourdes déclarées par les parties » à la mission originale d'escorte de l'approvisionnement.[47] Des briefings ultérieurs de la RQD, les 11 et 16 septembre, ne rapportent pas cet ajout et font uniquement mention de la mission d'escorte des convois d'approvisionnement.

Un télégramme venant de l'État-major de liaison des Forces canadiennes à Londres notait les résultats d'une réunion bilatérale avec le Royaume-Uni au sujet du déploiement de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine. Selon le RU, la supervision des armes lourdes allait au-delà du mandat et était « conflictuelle ». Des notes destinées à l'Équipe de gestion de crise du QGDN (une sous-section du personnel des Opérations, semble-t-il) en date du 16 septembre laissent croire que la seule tâche à l'étude était l'escorte des convois.

Une rencontre entre les dirigeants des pays qui pourraient fournir des troupes pour une force élargie s'est tenue à Zagreb, les 18 et 20 septembre 1992. Le major-général Bob Gaudreau, du Quartier général de la 1re Division du Canada à Kingston était à la tête de la délégation canadienne. Avant le départ, le CEMD a donné certaines directives à suivre :

a. s'assurer de la mise sur pied d'un commandement et d'une structure de contrôle efficaces afin de protéger les intérêts canadiens;
b. s'assurer que le but a été clairement établi et qu'un concept d'opérations valable a été conçu pour le soutenir; et
c. les unités canadiennes devraient être installées au même endroit, si cela était possible, « ... pour plusieurs raisons, mais surtout pour des raisons de logistique ».

Le général Gaudreau a rédigé un rapport et présidé des briefings à Ottawa après la conférence. Au sujet de la question du but de la force élargie, Gaudreau a été clair. Il a affirmé que « ... toute opération militaire en Bosnie-Herzégovine sera concentrée sur le soutien auprès du HCR dans sa prestation de secours humanitaire... L'élargissement prévu des opérations militaires de l'ONU pour couvrir des tâches additionnelles (comme la supervision des armes lourdes et le contrôle de terrains d'aviation) a été considéré, mais en l'absence d'un mandat précis, on n'a pas poursuivi dans cette direction ». Néanmoins, selon le rapport, les troupes devaient être prêtes à assurer la sécurité des points de distribution, à surveiller et à contrôler les points de dépôt des armes lourdes et à surveiller les terrains d'aviation, en plus d'escorter les convois d'approvisionnement.

Le général a signalé que « ... ceci sera un engagement à très long terme pour l'ONU ». Selon lui, si le Canada voulait limiter son engagement à une année, on devait « l'énoncer clairement aussitôt que possible » auprès de l'ONU. Toutefois, étant réaliste, il a ajouté que « nous nous attendons à ce que le gouvernement veuille poursuivre la participation des FC plus longtemps... » et que « ... l'on devrait procéder à une évaluation des besoins en termes de ressources à long terme et en faire part au Cabinet dans un

avenir rapproché ». De plus, il a précisé que « cet engagement ne peut être pris à la légère » et que la situation « pourrait se transformer en guérilla, en guerre véritable ou en hostilités ouvertes contre la FORPRONU ».

Plusieurs questions posant problème ont été signalées. La délégation canadienne et le Royaume-Uni étaient tous les deux préoccupés à propos de l'organisation relative au commandement et au contrôle. « Le QG de la FORPRONU, en raison de sa composition multinationale et des trois déménagements effectués depuis son déploiement, ne fait que commencer à être opérationnel ». Cette difficulté a finalement été résolue par le déploiement d'un quartier général principalement composé du Groupe d'armées du Nord de l'OTAN, qui prendrait le commandement du secteur de la Bosnie-Herzégovine sous la direction générale de la FORPRONU.

En référence à ce qui paraît être une décision déjà prise, et selon laquelle un bataillon serait envoyé à la FORPRONU, le général Gaudreau a fait remarquer que le bataillon canadien serait sous le commandement national du QGDN au moment de son déploiement, et sous le contrôle opérationnel de l'ONU en Bosnie-Herzégovine, une fois déployé là-bas. Des zones de déploiement assez vastes pour héberger un bataillon ont été prévues à Banja Luka et à Vitez.[48]

Peu après ce briefing, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Sadako Ogata, a écrit à Barbara McDougall, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, pour demander que les troupes soient déployées bientôt en Bosnie-Herzégovine. Dans cette lettre, dont des copies ont probablement été envoyées à d'autres capitales nationales, le HCR fait remarquer que « ... la présence de soldats de la FORPRONU aiderait à contenir la violence... » en plus de relancer la prestation de l'aide humanitaire par le HCR.[49] Ni le MDN ni le MAECI ne semblent avoir soulevé de question au sujet des objectifs de la force à la lumière de ce commentaire du HCR.

Le 1er octobre, l'ONU a envoyé à la mission de représentation permanente à New York une Note Verbale concernant la contribution du Canada à la FORPRONU élargie. La mission à New York a à son tour envoyé la note à Ottawa le jour suivant. Un compte rendu de situation était joint, comprenant des détails administratifs supplémentaires. La mission de représentation permanente à New York a souligné qu'il existait certaines préoccupations au sujet du concept des opérations de l'ONU, du consentement des parties, des règles d'engagement pour les troupes, de la chaîne de commandement et de la longueur du mandat. La mission de représentation permanente à New York a toutefois déclaré que la Direction des opérations de maintien de la paix de l'ONU avait « ... abordé tous les points ».[50]

M. Cyrus Vance, le représentant du Secrétaire général, a remis son rapport au Conseil de sécurité le 14 octobre. Dans ce rapport, il écrivait que la présence des troupes de la FORPRONU était d'une importance cruciale « pour prévenir de nouvelles atrocités et être en mesure de fournir une aide humanitaire ». Cette remarque suivant les commentaires du HCR à propos de la présence des troupes, il n'est pas clair si elle révélait une quelconque ambiguïté ou incertitude quant au but de la FORPRONU au sein

de la hiérarchie de l'ONU. Par contre, le Secrétaire général de l'ONU citait dans une lettre à la mission de représentation permanente à New York la Résolution 776 (1992) du Conseil de sécurité instituant la FORPRONU élargie et faisait référence au mandat de la FORPRONU comme moyen de « protection des convois humanitaires ».[51]

Par la suite, le bataillon de groupement tactique a été déployé en octobre et s'est fait connaître sous le nom de CANBAT 2, afin de le distinguer du bataillon canadien déjà présent au sein de la FORPRONU de départ. Comme premier ordre opérationnel, le QG de la FORPRONU a donné pour mission à CANBAT 2 de surveiller les terrains d'aviation, d'être préparé à exécuter des tâches relatives aux lieux de collection des armes lourdes et d'être prêt à bouger avec six heures de préavis en tant que réserve du Commandant de la Force, en plus d'escorter des convois ». Les autorités supérieures canadiennes ne semblent pas avoir cherché à obtenir des éclaircissements quant au but de la FORPRONU élargie et le commandant du groupement tactique au sol a accepté ces tâches.

La mission de CANBAT 2 en Bosnie-Herzégovine n'a pas été facile. Pendant quatre mois, les autorités locales ont empêché le groupement tactique de s'installer dans sa zone désignée à Banja Luka. Il s'est finalement déployé à Visoko après que les actions diplomatiques entreprises par le Canada et l'ONU eurent échoué à faire changer les forces serbo-bosniaques de position. Entre-temps, le groupement tactique avait détaché une compagnie pour une période de deux mois afin de fournir un appui dans le cadre d'une autre mission de l'ONU, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Après les combats de mars et d'avril, CANBAT 2, comprenant maintenant tous ses effectifs, s'est déployé dans la zone protégée de Srebrenica pour assurer la protection des réfugiés musulmans bosniaques.

Partie III – Évaluation

Les vérifications d'état-major

Les évaluations militaires ont-elles été faites correctement en préparation aux déploiements possibles des troupes pour une opération de soutien de la paix dans les Balkans et, si c'est le cas, les décideurs en ont-ils tenu compte? Il n'est pas facile de répondre à cette question en se fondant sur les données disponibles, étant donné que bon nombre de celles-ci n'ont peut-être pas été enregistrées ou, si elles l'ont été, il s'agit de matériel classifié et non disponible. De plus, dans de telles situations, les évaluations militaires ne constituent pas toujours le dernier mot. Dans une démocratie, ce sont les considérations politiques dans tous les sens du terme, qui l'emportent. L'état-major doit souvent faire des choses qu'il ne voudrait pas faire dans une démocratie occidentale. Par exemple, une analyse de l'état-major menée en 1951 au US Army War College au sujet de la possibilité d'une participation américaine en Indochine recommandait fortement aux États-Unis de rester à l'écart. L'analyse couvrait toute la gamme des raisons à la base de cette recommandation, des facteurs psychologiques et géo-politiques à la planification de moyens de défense techniques.[52] L'histoire en a voulu autrement.

Cependant, dans le contexte canadien de 1991 et de 1992, les évaluations militaires en elles-mêmes semblaient complètes. Les vérifications d'état-major ont été accomplies et les forces appropriées ont été averties. On a réfléchi à la question du maintien de ces forces à long terme et on a inclus dans les conseils transmis aux dirigeants politiques des avertissements à propos du niveau de risque auquel seraient soumises les troupes.

Liaison interministérielle

La liaison entre les Affaires extérieures et le MDN semble avoir été adéquate, du moins en surface. Le représentant de la mission de représentation permanente à New York était un officier des armes de combat qui connaissait bien le fonctionnement du MDN au niveau supérieur de planification, et la complexité des missions de l'ONU à New York. Ses rapports, presque quotidiens, sont complets et constituent de bons commentaires d'époque relativement aux détours empruntés là-bas par le personnel de l'ONU et de missions d'autres pays. Les rapports ont été largement distribués et il serait difficile pour tout participant de plaider l'ignorance concernant la séquence des événements ou le ton des négociations après en avoir pris connaissance.

Le rapport manque toutefois de clarté en ce qui concerne la liaison entre les deux ministères à Ottawa et le bureau du premier ministre. Par contre, il n'y a aucune raison de douter que les relations aient été autres que coopératives et cordiales. L'énoncé des mesures demandées à l'échelle des deux ministères est souvent inextricablement lié aux relations de ministre à ministre, qui sont protégées par la confidentialité du Cabinet. Ce qu'on sait, cependant, c'est que les gouvernements conservateur et libéral de la dernière décennie ont compté dans leurs rangs des ministres aux Affaires extérieures plus puissants et articulés qu'au MDN. En fait, on a assisté à une succession de ministres à la haute direction du QGDN – plus nombreuse qu'aux Affaires extérieures. La plupart des premiers ministres dans un passé récent ont eu tendance à considérer plus près d'eux la politique étrangère que la politique de défense. M. Mulroney en particulier n'éprouvait aucune gêne à s'entretenir de ce sujet et c'est peut-être bien ce qui a donné le ton au MDN. À vrai dire, il faudrait qu'un général ou un bureaucrate soit solide et indépendant pour faire savoir que son ministère ou ses forces n'ont pu mettre en œuvre une politique réclamée par le premier ministre.

Les critères relatifs aux politiques

Comme il a été mentionné plus haut, le Canada avait un ensemble de critères dont on devrait tenir compte lors de tous les déploiements de troupes. Les critères, a-t-on précisé, ne constituaient pas une liste de vérification inaltérable de conditions préalables, mais plutôt un ensemble de directives [citation de Sparling déjà notée?], ce qui signifie que les responsables des politiques doivent jouir d'une certaine flexibilité dans leur travail puisque la situation nécessitant un déploiement de troupes lors des missions de maintien de la paix peut être très différente d'une fois à l'autre. Cette approche semble raisonnable pour la plupart des situations au regard desquelles les responsables des politiques fonctionnent. Cependant, la marge de flexibilité, et donc la marge d'erreur,

peut se trouver énormément diminuée lorsqu'on considère les conséquences que peut entraîner une erreur dans un environnement militaire très tendu. Une mauvaise décision stratégique prise par un mandarin d'Ottawa peut entraîner le gaspillage de l'argent des contribuables, le déplacement possible de personnes dans le milieu de travail ou des questions gênantes à la Chambre des communes. Toutefois, une mauvaise décision stratégique prise en rapport avec des troupes en service dans une zone de combat en pays étranger peut littéralement signifier la vie ou la mort pour les soldats sur le terrain.

Le premier critère d'évaluation pour les opérations de maintien de la paix éventuelles est le suivant : la mission de l'ONU doit pouvoir compter, dans des limites raisonnables, sur un règlement négocié dans le secteur. Il est difficile de déterminer si on a satisfait à ce critère dans le cas de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine en 1991 et en 1992. Il est certain que toutes les parties ont apprécié les interventions de l'ONU en plusieurs occasions. Des accords de cessez-le-feu ont été négociés, mais ils ont été rompus à plusieurs reprises et ce, dans bien des cas, en raison du manque de contrôle central chez les parties en guerre. Dans certains cas, les cessez-le-feu ont été utilisés, de manière flagrante, par l'une ou l'autre des parties pour regrouper ses forces en préparation à des opérations futures. Dans l'ensemble, d'importantes pressions politiques ont été exercées sur les belligérants et la communauté internationale pour les forcer à agir. Il était peut-être raisonnable d'imaginer que ces efforts combinés conduiraient les factions en guerre, qu'elles le veuillent ou non, à la table de négociation. Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, comme nous le savons aujourd'hui, cela devait devenir un processus long et compliqué. À cette époque, cependant, on peut comprendre comment la communauté internationale ait pu penser qu'il y avait un espoir de négociation.

Les deux critères suivants sont liés de près : l'organisation du maintien de la paix devrait relever d'une autorité politique, préférablement les Nations Unies, et l'autorité de parrainage devrait recevoir des rapports et bénéficier des pouvoirs nécessaires pour surveiller l'exécution du mandat de la mission. Ces critères ont tous deux été respectés. L'ONU a parrainé la mission et il était évident, pour toutes les parties intéressées, qu'il devait en être ainsi. Les résolutions du Conseil de sécurité et les envoyés de l'ONU qui ont conclu des ententes écrites avec les belligérants ont assuré le fondement juridique de la FORPRONU. L'ONU avait en place un système de surveillance et d'évaluation de l'efficacité du processus de paix. Le commandement militaire et le contrôle diplomatique civil ont tous les deux été effectués par l'ONU et les gouvernements nationaux par l'intermédiaire de celles-ci.

Ensuite, les parties engagées dans le conflit devaient accepter la présence de la mission de maintien de la paix et s'engager à maintenir un cessez-le-feu. De plus, le Canada doit être accepté par toutes les parties comme une force participante. Les parties ont toutes, à un moment ou un autre, accepté le concept d'un cessez-le-feu ainsi que la présence des forces de maintien de la paix. Aucun des belligérants dans l'ex-Yougoslavie ne s'est opposé à la présence de la force canadienne de maintien de la paix. Le Canada constituait probablement l'une des composantes les plus acceptables de la force, étant donné le niveau d'expérience des troupes. Cependant, en raison du caractère explosif de la situation politique dans les Balkans, il arrivait souvent que des

commandants locaux ne soient pas d'accord avec les arrangements qui avaient été négociés par leurs maîtres politiques nommés. Ceci s'est manifesté seulement lorsque les troupes sont arrivées sur le terrain et qu'elles ont commencé à faire face à des difficultés dans l'accomplissement de leurs tâches. Il est peu probable que l'ampleur de ces difficultés aurait pu être prévue lors de la planification de la force, bien qu'il doit être mentionné que les évaluations effectuées par les planificateurs du QGDN et l'équipe Gaudreau, qui ont participé à la conférence sur l'expansion de la FORPRONU, à Zagreb en septembre 1992, n'ont pas minimisé le facteur de risque.

Les trois derniers critères sont plus problématiques.

À propos du financement, l'exigence était la suivante : avoir une méthode de financement claire et équitable pour l'opération. Pour le Canada, cette condition s'est révélée assez claire, bien que pas complètement satisfaisante, dans chaque cas. La FORPRONU I a été financée suivant la méthodologie habituelle pour les missions de l'ONU. Le budget de l'ONU a servi à rembourser les pays participants, et le Canada, comme il se doit, a couvert tous les frais additionnels encourus par ses propres troupes au-delà du montant assumé par l'ONU. Pour la FORPRONU II, par contre, les nations participantes ont assumé leurs propres coûts, ce qui s'est révélé moins satisfaisant. Plus tard au cours de cette mission, avec deux groupements tactiques déployés selon deux méthodes de financement différentes, le placement et l'attribution des tâches de CANBAT 1 et de CANBAT 2 ont pris de l'importance. Une tâche donnée couverte par le mandat de la FORPRONU I dans un certain secteur pouvait ne pas entraîner de frais majeurs pour le Canada, alors que la même tâche, ou une tâche similaire effectuée dans un autre secteur occasionnait des coûts. Le déploiement même des groupements tactiques est devenu un problème pour le gouvernement canadien sur le plan financier, un aspect dont les commandants tactiques ne devraient normalement pas avoir à tenir compte.

L'un des critères importants était que la mission de maintien de la paix devait avoir un mandat clair qui lui permettrait d'accomplir la fonction qui lui avait été assignée. De nombreux observateurs ont identifié le manquement à cette condition comme un échec majeur dans le déploiement de la FORPRONU. David Bercuson a fait remarquer au sujet de la Bosnie que « ... ni les Nations Unies ni le gouvernement canadien n'ont défini de façon précise ce que la FORPRONU était censée accomplir en Bosnie. Ils ne savaient probablement pas... ».[53] Ce commentaire peut sembler dur, mais il n'est pas tout à fait faux.

Le mandat apparent de la FORPRONU I était de protéger les zones démilitarisées afin de fournir un refuge pour les réfugiés civils et de séparer les belligérants. Le mandat de la FORPRONU II était d'escorter les convois d'aide humanitaire. Cependant, dès le début ou presque, on a apporté des modifications aux mandats et on les a élargis. Comme il a déjà été mentionné, dans le cas de la FORPRONU II, les changements ont commencé avant même que la force soit assemblée. Elinor Sloan maintient catégoriquement que « ... le mandat de la FORPRONU n'était pas clair et portait à confusion... ».[54] Un groupe d'anciens commandants militaires de l'ONU ont dit de la FORPRONU que

« l'objectif du mandat n'était pas clair » et en rejettent la faute, en grande partie, sur le nombre et l'inconsistance des Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.[55]

D'autres auteurs ont aussi abordé la question de la confusion des mandats créée par les Résolutions du Conseil de sécurité. L'un d'entre eux, un ancien commandant du bataillon CANBAT 2, a signalé que la Résolution 743 initiale du 21 février 1992 déclarait que les conditions « "... permettant un déploiement précoce de la FORPRONU avaient été remplies" alors qu'elles ne l'avaient pas été ». Il poursuit en disant qu'au cours de la période de 1991-1994, il y a eu plus de 100 résolutions concernant les Balkans dont plusieurs ont ajouté à la complexité de la mission de la FORPRONU.[56] Selon un ancien officier supérieur du maintien de la paix ayant de l'expérience dans la FORPRONU, les directives contradictoires données à un commandant de la Force découlent de Résolutions du Conseil de sécurité « quelquefois contradictoires ou ambiguës ».[57] Gerald Wright décrie « la profusion de mandats souvent irréalistes qui ont été imposés à la FORPRONU ». Il note également que les mandats (pluriel) n'étaient pas adaptés aux ressources humaines et financières de la force.[58]

Bien que certaines des observations viennent « après coup » et qu'elles ont l'avantage du recul, la situation du mandat et de l'attribution des tâches aux troupes en 1991, et surtout en 1992, doit bien avoir déclenché un signal d'alarme chez les planificateurs d'état-major. En 1992, la confusion était particulièrement évidente alors que le personnel recevait des rapports contradictoires au sujet des tâches et de la mission de la FORPRONU II. Il n'y a cependant eu aucune mention de cette ambiguïté dans les briefings aux cadres supérieurs. Il faut donc se poser la question à savoir si l'ampleur véritable de l'emploi des troupes des FC était connue de tous les décideurs.

On doit de plus tenir compte d'un facteur étroitement lié au but de la FORPRONU, soit que toute considération incluse dans le mandat de la force doit aussi comprendre les ressources physiques attribuées à la force. En d'autres mots, le mandat de la force ne fait pas que dicter la tâche à accomplir, mais il doit également fournir les ressources dont la force aura besoin pour accomplir cette tâche. Cette question a toujours causé du souci aux planificateurs. Les évaluations de personnel citées ci-dessus soulignaient que la tâche ne serait pas facile. Les risques étaient connus et la réaction militaire a été que si la situation devenait difficile en raison du refus de coopérer d'une partie belligérante, on aurait alors besoin de beaucoup plus de troupes qu'il n'y en avait de disponibles.

Au départ, le Secrétaire général des Nations Unies avait demandé un nombre de troupes plus élevé. Les premières estimations du nombre de troupes nécessaires selon le Plan Vance pour assurer la sécurité des zones protégées de l'ONU portaient ce nombre à 40 000. Le Conseil de sécurité des Nations Unies en a autorisé 13 000 [difficultés pour le maintien de la paix de l'ONU]. Dès le début, la FORPRONU a sérieusement manqué de personnel et le problème n'a jamais été complètement résolu.[59] Ainsi, le mandat comportait des lacunes en ce qu'il ne fournissait pas les ressources nécessaires à l'exécution de la mission.

Enfin, le dernier critère dont devaient tenir compte le gouvernement et les planificateurs d'état-major du MDN était le suivant : les FC doivent avoir en main les ressources nécessaires pour entreprendre un nouvel engagement, en tenant compte de leurs autres priorités et engagements. En 1991, la situation des FC devenait de plus en plus difficile. Comme il a été mentionné ci-dessus, le ministère et le gouvernement avaient ordonné d'importantes compressions budgétaires. Dans l'ensemble des FC, le personnel essuyait des réductions sans précédent au cours des récentes décennies. Les FCE procédaient à des réductions de personnel au sein de leurs troupes et bon nombre de formations diverses au Canada faisaient de même. Partout dans les FC, une fuite massive des hommes de métier et, plus tard, des officiers devait survenir avec la venue du PRF. Enfin, il y avait un personnel important à l'extérieur du pays en mission de l'ONU et d'autres missions, notamment la funeste mission en Somalie, en étaient à l'étape de la planification. On avait tiré le maximum des ressources de transport aérien et il est devenu courant d'utiliser les compagnies d'avions nolisés pour le déploiement des unités lors de missions outre-mer. On retirait les unités en place dans les FCE et le personnel était souvent affecté à d'autres unités afin de les renforcer. Les unités des armes de combat ne faisant pas partie de l'infanterie avaient été temporairement réorganisées et envoyées à Chypre pour relever les bataillons là-bas. Certaines inquiétudes ont été soulevées au sujet de la désorganisation que pourrait provoquer la rotation individuelle de personnel vers d'autres missions de l'ONU.

Les planificateurs des FC ont émis un avertissement à l'effet que le soutien de la mission FORPRONU serait difficile. Ils ont déclaré qu'il ne serait possible de procéder qu'à une autre rotation d'ingénieurs et d'unités d'infanterie de plus. Une durée d'un an a été mentionnée comme limite à plusieurs occasions au cours de différents briefings. Les exigences politiques semblaient plus importantes et non seulement toutes les unités ont-elles été envoyées, mais l'élargissement de la FORPRONU a été approuvé et l'engagement doublé. En rétroactive, il est clair que les FC avaient atteint leur point de rupture.

Comment a réagi le personnel à l'époque? En général, les gens étaient d'avis que les tâches seraient difficiles, mais réalisables. On disait aussi qu'il serait possible de prendre un répit une fois le processus de réduction des FCE en marche et, peu après, le Canada s'est retiré de la mission de Chypre pour dégager plus de troupes. Les planificateurs ont commencé à puiser de plus en plus dans la force de réserve pour former les unités dans les déploiements de l'ONU et pourvoir aux postes individuels. Certains groupes professionnels militaires importants, comme le Génie, ont vu leurs tâches réduites lorsqu'on s'est rendu compte que le nombre de personnes sur place était insuffisant pour répondre aux besoins. L'état-major était d'avis qu'ils réussissaient bien à composer avec la situation. En mars 1993, à l'occasion d'un séminaire sur le maintien de la paix à Ottawa, le DP Int de l'époque, le colonel John Bremner, a nié que les FC étaient incapables de maintenir le niveau actuel des missions. « ... Je peux vous assurer, a-t-il dit, que le CEMD n'aurait accepté aucun des engagements si les forces n'étaient pas en mesure de les préparer et de les soutenir de façon efficace ».[60]

En fin de compte, les FC ont déployé un grand nombre de troupes au sein de la FORPRONU. Le temps passé à la maison entre les rotations a été coupé, dans plusieurs cas, bien en dessous des 12 mois prévus dans la politique. La nécessité de se soumettre à un entraînement individuel, collectif et avec l'unité a encore réduit le temps passé à la maison. Le moral et la cohésion de l'unité ont souffert en raison des déplacements constants des gens d'une tâche à l'autre pour former les unités qui se préparaient à partir. Tout bien considéré, les planificateurs connaissaient, ou du moins auraient dû prévoir, les conséquences possibles sur les activités du personnel. On a pris une mauvaise décision lorsqu'on a décidé de poursuivre les missions de la FORPRONU, de les élargir et de participer à d'autres opérations de l'ONU simultanément. Finalement, en novembre 1992, le CEMD a déclaré lors d'une entrevue publique que les FC ne pourraient participer à d'autres missions ou même maintenir le même niveau d'engagement sans ressources supplémentaires.[61] On peut donc en conclure que le critère relatif aux ressources n'a pas été satisfait.

Sommaire

En termes de planification militaire, deux critères importants n'ont pas été remplis lors du déploiement des troupes des FC au sein de la FORPRONU I et de la FORPRONU II.

Le mandat n'était pas clair. Les résolutions successives de l'ONU étaient contradictoires et ne prévoyaient pas assez de troupes pour effectuer les tâches assignées. Les diplomates avaient des attentes irréalistes concernant la suite des événements après le déploiement des forces de l'ONU, mais on ne s'en est rendu compte qu'au fil du temps et quand les belligérants ont refusé de coopérer, contrairement à ce qu'on aurait pu prévoir. Le manque de cohésion dans l'organisation du commandement, la présence d'organisations paramilitaires et des siècles de haine implacable ont tous contribué à créer un climat très différent de celui auquel les forces de l'ONU étaient habituées.

Les ressources n'étaient pas vraiment suffisantes pour soutenir l'engagement du Canada. Étant donné le chambardement incroyable dans lequel se sont retrouvées les FC entre 1991 et 1993, l'engagement de deux groupements tactiques d'infanterie importants, d'une unité de Génie, d'un navire, du transport aérien et des éléments de soutien constituait une tâche majeure. Les avertissements étaient très clairs et, presque immédiatement après le déploiement, on a fait des plans pour diminuer le nombre total de troupes déployées. Le commentaire du CEMD mentionné ci-dessus prouve amplement que les ressources des FC étaient déjà surexploitées au moment où le deuxième groupement tactique d'infanterie prenait position en Bosnie-Herzégovine.

Néanmoins, le soutien public au maintien de la paix et les gouvernements successifs désireux d'établir une présence canadienne dans ce qu'ils considéraient être le nouvel ordre mondial ont mené aux décisions politiques qui ont permis l'envoi des forces à l'ONU, non seulement au sein de la FORPRONU, mais aussi au Cambodge et ailleurs.

On est en droit de se demander si les FC auraient pu ou non tirer parti de leur incapacité d'agir, ou s'ils auraient dû le faire ou non. Comme on l'a mentionné ci-dessus, plusieurs évaluations ont fait état du problème que représentait l'envoi de troupes, mais il semble que le gouvernement n'ait jamais reçu les conseils militaires déconseillant l'envoi des FC auprès de la FORPRONU. Les membres du personnel des FC, à tous les niveaux, ont probablement accepté leurs rôles et ont fait ce qu'ils avaient à faire.

Comme on le sait aujourd'hui, les événements se sont déroulés rapidement. Les parties concernées par les cessez-le-feu ne les ont pas respectés. Dans certaines parties des Balkans, il n'y avait plus aucun contrôle politique normal et, souvent, des paramilitaires armés et des membres isolés des forces militaires engagées dans le conflit décidaient une fois sur place s'ils collaboreraient ou non avec la FORPRONU. Le commandement de l'ONU était trop faible pour répondre à toutes les attentes et celles-ci ne cessaient d'augmenter, les diplomates passant résolution après résolution sans prévoir suffisamment de ressources supplémentaires. Le changement d'orientation de la mission est devenu un problème et les troupes de la FORPRONU ont été exposées à des niveaux de risque et d'intensité des opérations plus élevés qu'au cours des missions de l'ONU précédentes.

Les FC, en pleine période de crise résultant de la réduction des effectifs, du resserrement budgétaire et de préoccupations à propos de leur propre utilité, se sont retrouvées face à une certaine contradiction. D'une part, le maintien de la paix était populaire et pouvait constituer une raison d'être pour les FC. D'autre part, les activités de maintien de la paix de la FORPRONU comportaient un niveau de risque et une cadence opérationnelle jamais vus auparavant. Le fait que les unités canadiennes s'en soient si bien tirées est un hommage au personnel en service lors de ces missions.

NOTES

[1] La *Loi sur la défense nationale* précise les circonstances où il est possible de faire appel aux soldats des FC afin d'appuyer les autorités civiles et la façon à suivre. Il existe également des règlements clairs sur l'aspect financier de la question.

[2] L'ancien nom du MAECI était Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada ou AECEC. Dans ce document, les termes « Affaires extérieures » et MAECI seront utilisés de façon interchangeable.

[3] Tim Sparling, « Canada and International Peacekeeping » dans Alex Morrison (éd.), *The New Peacekeeping Partnership*, Canadian Peacekeeping Press, Clementsport NS, 1995.

[4] Paul Manson, Maintien de la paix dans la *Revue canadienne de défense*, etc.

[5] Sparling, *op. cit.*

[6] Note de service du QGDN 3451-1 (DP Int) 22 oct. 1992 – « Military Review 1/90 Peacekeeping Operations ».

[7] Entrevue avec le lieutenant-colonel Steve Moffat, détaché du MDN au MAECI, le 17 nov. 1999.

[8] David Bercuson, *Significant Incident*, p. 6.

[9] Melanie Bright, « Does Parliamentary Oversight of Canadian Peacekeeping Work? » dans la revue *VANGUARD*, vol. 4, n° 4, p. 5-7.

[10] Témoignage du major-général Alain Forand, Commission d'enquête sur la Croatie, 25 nov. 1999.

[11] L'auteur était l'un des planificateurs d'état-major principal dans la mise en œuvre du PRF au cours de la période de 1991 à 1994. Les réactions au programme ont été variées, selon l'endroit, le moment et la situation dans laquelle se trouvaient les membres des FC à ce moment-là.

[12] Paul Manson, « Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy » (Le maintien de la paix dans la politique étrangère et la politique de défense du Canada) dans la *Revue canadienne de défense*, août 1989, p. 7-12. Cet article a été rédigé par un CEMD en service avant que la réduction des effectifs ait commencé, mais l'auteur met l'accent sur le rôle important du maintien de la paix dans les FC. Pour un point de vue similaire par son successeur, voir A.J.G.D. deChastelain, « Wing-Walking Revisited: Canadian Defence Policy After The Cold War » (La politique de défense du Canada après la Guerre froide) dans la *Revue canadienne de défense*, juin 1992, p. 7-13.

[13] Michael et Pierre Martin Fortmann, « Canadian Defence Policy at a Crossroad: Public Opinion and Peacekeeping in a Turbulent World » (La politique de défense du Canada à un carrefour : l'opinion publique et le maintien de la paix dans un monde instable) dans *The New Peacekeeping*.

[14] Col J.D. Harries, « Peacekeeping Futures » (L'avenir des opérations de maintien de la paix) dans la *Revue canadienne de défense*, octobre 1991, p. 25.

[15] Norman Hillmer, « Canadian Peacekeeping: New and Old » (Le maintien de la paix canadien : moderne et ancien) dans *Peacekeeping 1815 to Today: Proceedings of XXIst Colloquium of the International Commission of Military History* (Le maintien de la paix de 1815 à aujourd'hui : procédures du XXI[e] Colloque de la Commission internationale d'histoire militaire), du 20 au 26 août 1995, Québec, publié par la CIHM et la Direction — Histoire, MDN.

[16] Ken Reynolds, *Les opérations des Forces canadiennes dans les Balkans*, 1991-1995. Commission d'enquête sur la Croatie, le 12 septembre 1999.

[17] 3450-1 (DP Int), le 1[er] nov.1991. Note du SMA (Pol Comm) au CEMD et au SM.

[18] 3451-1 (DP Int), le 1[er] fév. 1992. Note du SMA (Pol Comm) au CEMD et au SM dans laquelle la réponse précédente aux Affaires extérieures est citée.

[19] 3451-1 (DP Int), le 1[er] fév. 1992. Note du SMA (Pol Comm) au CEMD et au SM au sujet d'une ébauche de lettre au MND concernant l'envoi de troupes des FC à l'ONU.

[20] 3450-1 (DP Int), jan. 1992. Note du SMA (Pol Comm) au CEMD et au SM au sujet d'une ébauche de lettre au MND concernant l'envoi d'officiers à la mission de liaison militaire de l'ONU.

[21] 3451-1 (DP Int), 1[er] fév. 1992. Note du SMA (Pol Comm) au CEMD et au SM au sujet d'une lettre de recommandation au MND concernant les forces de l'ONU pour la Yougoslavie.

[22] Vérification d'état-major du CFT « Forces canadiennes de maintien de la paix pour la Yougoslavie » non datée, mais envoyée par télécopieur du QG de la Force mobile, division des opérations, au QGDN le 13 fév. 1992.

[23] Message télécopie de la mission de représentation permanente à New York au QGDN, parmi d'autres destinataires, datée du 13 fév. Voir également S23280 de l'ONU, Annexe III, qui donne le concept des opérations pour la force proposée.

[24] Notes d'information après la RQD, le 14 fév. 1992. Origine et auditoire non précisés, mais notes probablement fournies par le personnel des Opérations du QGDN, peut-être J3 Maintien de la paix.

[25] Message du CEMD au QG des FCE, daté 142000Z fév. 1992.

[26] Message du SCEMD 017 172025Z, fév. 1992.

[27] Message télécopie au QGDN du commandant de la 1re Division du Canada outre-mer, le 17 fév. 1992, aucun numéro de dossier.

[28] 3451-9-034/352 (J3 Ing Co-ord), le 18 fév. 1992.

[29] Message FMC Op CEN 031 180230Z, fév. 1992.

[30] Message télécopie des Affaires extérieures au MDN, daté du 18 fév. 1992. Questions et réponses de la presse.

[31] (Note de service 1130-335 (DGAP), le 20 fév. au CEM J3).

[32] Document de l'ONU S/23592, le 15 février 1992.

[33] Communiqué de presse, gouvernement du Canada, numéro 41, le 21 février 1992.

[34] Message du CFT CEM Op 030 201924Z, fév. 1992.

[35] Note de service 3451-9-034/352 (SCEMD), le 21 fév. 1992, du SCEMD au CEMD, copie pour information au SMA (Pol Comm).

[36] Message du QGDN CEM J3 248 261813Z, fév. 1992.

[37] 4 CMB 3120-12 (CMDT), le 24 fév. 1992 — Instructions destinées à la formation pour l'Opération HARMONY.

[38] Lettre de l'OTAN IMSWM-IMJ-054-92, datée du 21 fév. 1992, du Directeur de l'EMI à toutes les missions du pays.

[39] Message des FCE OSEM Op 132 261430Z, fév. 1992.

[40] Télégramme de l'ONU 5651, daté du 26 fév. 1992 du bureau des conseillers militaires de l'ONU à la mission de représentation permanente à New York.

[41] Note verbale de l'ONU datée du 7 mars 1992 sous pli d'un message télécopie de la mission de représentation permanente à New York WKGR 5699, du 7 mars.

[42] Note de service 3451-18 (DCEOF), le 6 mars 1992.

[43] Message du CFT CEM Op 042 05220Z, mars 1992.

[44] Message du SCEMD 022 062300Z, mars 1992. « Op O 01 — OP HARMONY — UNITED NATIONS PROTECTION FORCE FOR YUGOSLAVIA (UNPROFOR) » (Op O 01 – Opération HARMONY – FORCE DE PROTECTION DES NATIONS UNIES POUR LA YOUGOSLAVIE (FORPRONU)). Aussi, un message du CFT CEM Op 031 070025Z, mars 1992. Aussi, une note de service 1350-3350 (DGAP), 9 mars 1992.

[45] Lettre du SMA (Pol Comm) du QGDN au CEMD et au SM, datée du 17 août 1992 — « Notes on Canadian Options for Response to Crisis in BOSNIA-HERZEGOVINA » (Notes sur les options du Canada en réaction à la crise en BOSNIE-HERZÉGOVINE).

[46] Lettre de l'ONU à la mission de représentation permanente à New York, le 6 août 1992, briefing de la RQD par le personnel des opérations, le 31 août 1992.

[47] Message télécopie de la mission de représentation permanente à New York, groupe de travail 0640, le 3 sept.

[48] Le rapport du major-général Gaudreau est compris sous pli des notes de service 3451-1(PK) en date du 23 sept. 1992, y compris les notes documentaires.

[49] Lettre du HCR à la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, en date du 28 sept.

[50] Note de l'ONU en date du 1er oct. 1992 acheminée sous pli du message télécopie de la mission de représentation permanente à New York au MDN et aux Affaires extérieures, le 2 oct. 1992.

[51] Résolution 776 du Conseil de sécurité de l'ONU.

[52] Bruce Palmer, *The 25 Year War: America's Military Role in Vietnam*, Da Capo, New York, 1984, p. 2-3.

[53] David Bercuson, *Significant Incident*, p. 138.

[54] Elinor C. Sloan, *Bosnia and the New Collective Security*, Praeger, Westport CT, 1988, p. 99.

[55] Wolfgang Biermann et Martin Vadset, *UN Peacemaking in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Ashgate, Brookfield VT, 1998. p. 69.

[56] Thomas K.D. Geburt et K.C. Eyre, « Peacekeeping Comparative Case Study: Cyprus and Yugoslavia » dans *Facing the Future: Proceedings of the 1996 Canada-Japan Seminar on Modern Peacekeeping*, Clementsport NS, 1997.

[57] J.A. MacInnis, « Enhancing UN Response: Lessons From UNPROFOR » dans *Facing the Future*.

[58] Gerald Wright, « The 'New' Peacekeeping: The Canadian Experience in the Former Yugoslavia », dans *The 'New' Peacekeeping and European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Hans-Georg Ehrhart et David G. Haglunds (éd.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995.

[59] Voir le témoignage du colonel (ret) George Oehring devant la Commission d'enquête sur la Croatie, le 10 nov. 1999, vol. XXV, p. 11-26.

[60] Aide-mémoire pour le col J.S. Bremner, Directeur — Politiques internationales, lors du séminaire de 1993 sur le maintien de la paix, Ottawa, Ontario, le 17 mars 1993.

[61] *Ottawa Citizen*, le 6 novembre 1992.